

300609

62
zej



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

"ESTUDIO CRITICO AL REGIMEN
TRIBUTARIO MUNICIPAL"

T E S I S P R O F E S I O N A L

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A :

LAURA

RUIZ

MEDINA

Director de Tesis: Lic. Gonzalo Vilchis Prieto

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D.F.

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

DENOMINACION	PAGINA
DEDICATORIAS	I
INDICE	1
INTRODUCCION	3
CAPITULO UNO: BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO	
1. Antecedentes Históricos.	6
1.1. Los Aztecas.	8
1.2. Epoca Colonial.	10
1.3. La Independencia.	20
1.3.1. Los Cabildos o Ayuntamientos.	27
1.4. Epoca de la Disyuntiva.	30
1.4.1. Centralismo y Federalismo.	32
1.4.2. Constituciones Políticas de 1814, 1824, 1836, 1841, 1843, 1857 y - 1917.	43
1.5. El Municipio desde 1917.	46
CAPITULO DOS: SITUACION NORMATIVA JURIDICO PO-- LITICA DEL MUNICIPIO.	
2. Historia de la División de Poderes.	56
2.1. Filósofos e Historiadores del Derecho y del Estado.	56
2.1.1. Platón (497-347 A.C.).	56
2.1.2. Aristóteles (382-322 A.C.).	58
2.1.3. Polibio (201-120 A.C.).	59
2.1.4. Marco Tulio Cicerón (100-43 A.C.)	61
2.1.5. San Agustín (354-430)	62
2.1.6. Santo Tomás de Aquino (1225-1274)	64
2.1.7. Nicolás Maquiavelo (1469-1527)	66
2.1.8. Martín Lutero (1483-1546)	67
2.1.9. Jean Cauvin "Calvino" (1509-1564)	67
2.1.10. James Harrington (1611-1677)	68
2.1.11. John Locke (1632-1704)	69
2.2. Teoría de la División de Poderes.	
2.2.1 Carlos Maria de Secondat, Baron de la Brede y de Montesquieu.	73
CAPITULO TRES: EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO.	
3. El Sistema Jurídico Tributario en México.	82
3.1. Potestad Jurídico Tributaria y Competencia Jurídico Tributaria.	88

3.2. La Normatividad Tributaria.	98
3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	98
3.2.2. Código Fiscal de la Federación	106
3.2.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	109
CAPITULO CUATRO: LA SITUACION TRIBUTARIA ACTUAL DEL MUNICIPIO.	
4. Situación Tributaria de los Municipios en la Actualidad.	112
4.1. La Potestad y Competencia Tributaria a nivel Municipal.	121
4.2. Las Reformas Constitucionales de 1983.	124
CONCLUSIONES.	138
AFORTACIONES PERSONALES.	142
BIBLIOGRAFIA.	149

I N T R O D U C C I O N

La presente investigación ha sido elaborada por la gran inquietud que tengo respecto a la situación actual de la infraestructura económica de la generalidad de los municipios.

Es a partir de 1917 cuando empieza asurgir el municipio o ayuntamiento como forma de organización política en México. Es desde esa época que se viene tratando de darle un desarrollo, sin embargo, y a pesar de la preocupación de los Constituyentes sólo ha quedado en eso, en una preocupación sin haber evolución importante alguna y, subsistiendo con una economía deficiente.

Es de considerar que ante un Fisco Federal poderoso, nos encontramos con un Fisco Municipal raquítico, casi inexistente. Y es de ésta premisa real de donde se origina mi inquietud por estudiar con mayor profundidad el Régim Tributario Municipal.

En el desarrollo de ésta investigación estudiaré en un primer capítulo la Historia del municipio, iniciando con el Régimen Premunicipal y Municipio Natural, pasando por la organización político-social de los aztecas, continuando con el surgimiento del municipio en la Epoca Colonial y su evolución en la Independencia, para llegar a su situación dentro de las dos

corrientes políticas postindependentistas, centralismo y federalismo, y posteriormente analizar la situación que mantuvo dentro de las Constituciones que nos han regido, para concluir con la de 1917.

En el segundo capítulo plantearé la situación normativa jurídico-política del municipio, enfocandola primordialmente a la Teoría de la División de Poderes, para lo cual se analizarán los Antecedentes Históricos de la división de poderes.

Ya en el tercer capítulo denominado "El Sistema Tributario Mexicano", analizaré el aspecto jurídico del Sistema Tributario en México desarrollando los principios de Potestad Jurídico Tributaria y Competencia Jurídico Tributaria. Así mismo se expondrá la normatividad tributaria consistente en primer término la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Fiscal de la Federación y por último La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Posteriormente en un cuarto capítulo se verá la situación tributaria actual del Municipio, pasando por las potestades tributarias, la capacidad impositiva del municipio y concluyendo con las reformas constitucionales referentes al mismo en el año de 1982.

Para Finalizar la investigación daré a conocer mis conclusiones y aportaciones, cuya finalidad radica en una verdadera evolución del Municipio en nuestro país.

C A P I T U L O U N O

BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

Para iniciar ésta investigación respecto al Municipio haré mención al Régimen Premunicipal y al Municipio Natural.

El origen del Municipio esta en la Comunidad, entendiendo por ésta al tipo de agrupación social de carácter natural, o sea lo que esta fincado en los vínculos naturales; ya con el Municipio, éstos vínculos se van a consagrar con jerarquía política.

La comunidad se sirve de los individuos para realizar fines superiores a los fines particulares.

El Municipio es una organización sociopolítica por exelencia, la estructura de agrupación local derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto

establecen su estructura económica agraria. (1)

Existen dos grados en el Municipio:

- a) Municipio Natural.- se da desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria.
- b) Municipio Político.- cuando se logra concretar en él la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos. (2)

El Municipio es la institución politicosocial más íntimamente conectada con la vida del ciudadano.

Entendemos por Municipio Natural a la comunidad autárquica fincada en la vecindad, antes de institucionalizar sus vínculos.

Existen un sin fin de teorías que explican el origen del Municipio. Llegándosele a considerar como resultado de las necesidades diferenciadas, o de la lucha por la existencia; de la conciencia de lo semejante; de la conservación de la especie; del instinto social; del interés egoísta; del pacto social, etc. (3)

1 MOISES OCHOA CAMPOS: La Reforma Municipal; 2a. ed., Porrúa, México 1968, p. 22.

2 Ibid.

3 Cfr. Ibid. pp. 24-25.

El profesor Ochoa Campos señala con afirmada certeza que "Mientras el primitivo gobierno patriarcal no adoptó la sucesión hereditaria, constituyó, en efecto el germen de la municipalidad en el origen de la sociedad."(4) Igualmente señala que "con la aparición de la sociedad civil, los jurisconsultos romanos habían de sostener que hay una sola fuente final del poder político y que esa fuente es la autoridad del pueblo, ya que todo poder político deriva del propio pueblo."(5)

Como lo señale anteriormente, existen diversas teorías que estudian el origen del Municipio; todas desde un punto de vista distinto; sin embargo, tienen en común que señalan como parte componente del Municipio, los lazos de vecindad.

1.1. LOS AZTECAS (1320-1521).

Resulta procedente hacer una breve explicación de la creación de la Ciudad de Tenochtitlan. La fundación de ésta tuvo carácter religioso, ya que los indígenas tuvieron la creencia, de que su dios les señalaría el sitio elegido para establecerse y hacerle

4 Ibid. p. 27.

5 Ibid.

su culto. (6)

La ciudad ejercía una gran influencia en las costumbres de sus miembros y cada uno de los varrios tenía su propio calendario, su moneda, sus pesas y medidas. La educación tuvo demarcación municipal; y el ejército tenía carácter local.

La idea de autonomía local surgió con la religión. Antiguamente se distinguía la existencia entre dos ciudades, pues cada una de ellas tenía su propio culto y tradiciones.

Las tribus indígenas en sus primeros tiempos, no anexaban a las poblaciones vencidas, optaban, o por destruirlas, o bien, dejarlas con su vida autónoma, con la única limitación de cubrir los tributos de guerra. (7)

En base a éstas ideas religiosas, surgió el Municipio Natural, el que con el tiempo adoptaría una estructura política.

6 Cfr. Ibid., p. 37.

7 Ibid., p. 39.

1.2. EPOCA COLONIAL (1521-1810).

El primer Ayuntamiento fundado en tierras mexicanas fue el de la Villa Rica de la Veracruz, creado por Hernán Cortés, para investirse de los poderes que le hacían falta en el propósito de convertirse en conquistador legítimamente armado, con lo que obtuvo los títulos de capitán general y justicia mayor de la villa. Con esto se desligaba de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez. (8)

Los conquistadores debían actuar siempre en representación del Rey de España, el cual, por la bula "Intercaetera" del Papa Alejandro VI (3 de mayo de 1493), tenía reconocido el derecho de señoría sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fueran descubiertas. Diego Velázquez confiere a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban al occidente, este convenio fue legalizado y refrendado por los gobernadores de la isla Española, invocando como primer poderdante al Rey de España. (9)

8 Cfr. Ibid., pp. 95-96.

9 Cfr. Ibid., pp. 94-95.

Velázquez, arrepentido del convenio realizado con Cortés decide quitarle el mando y aprehenderlo, sin embargo éste se lanza a la conquista de tierra firme sin atender a sus perseguidores.

Posteriormente, las naves entraror al puerto de Veracruz, descubriendo los exploradores la gran riqueza que ahí existía.

Velázquez decide enviar una cuarta expedición para detener a Cortés, Pero éste enterado de ello, ejecuta su plan, consistente en establecer el primer Ayuntamiento en la Nueva España, con el objeto, como ya lo señale, de obtener los poderes de que carecía para seguir con su empresa. De ésta manera se investió de facultades, anulando toda intervención del gobernador de Cuba, Diego Velázquez. (10)

Finalmente el 22 de abril de 1519 se fundó la ciudad, a la que se le puso el nombre de la Villa Rica de la Veracruz, y haciendo nuevamente uso de su audacia, Cortés, elige y designa alcaldes ordinarios; regidores; alguacil mayor; capitán de entradas; maestro de campo y escribano, evitando con ésto las posibles

10 Cfr. Ibid., p. 95.

protestas que pudieran darse y jerarquizando el poder político.

De ésta manera queda instalado el Primer Ayuntamiento de América.

La mayoría de los Municipios Coloniales, surgieron de la manera que se describe anteriormente, o sea de forma inversa a como normalmente se crea la vida. Es decir la asociación de vecindad fue preconcebida, no espontánea.

En América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. Aún más, la conquista de México resultó autorizada por un Municipio, el de la Villa Rica de la Veracruz.(11)

El primer Ayuntamiento metropolitano se funda con posterioridad a la destrucción de Tenochtitlan. Esta ciudad en 1521 fue arrasada, quedando desbaratada, asolada y destruida.

La nueva ciudad se empezó a edificar en el mismo sitio que ocupara la antigua Tenochtitlan, puesto que Cortés consideró que si ésta había sido la que dominaba a todas las tribus aledañas, la nueva ciudad también debía hacerlo.

11 Ibid., p. 97.

Desafortunadamente desconocemos cuando fué fundado éste nuevo Ayuntamiento, y lo único que se sabe es a través de un acta que se conserva, y es que el Ayuntamiento ya funcionaba el 8 de marzo de 1524, fecha de esa misma acta.(12)

Ya integrado el Municipio políticamente, era necesario que surgiese en realidad, o sea, que hacía falta la comunidad social, organizada y circunscrita a una localidad determinada y lo más importante, que los individuos se hallasen ligados por lazos de vecindad.

Se requería que se improvisaran colonos y que se arraigaran por su propia voluntad o bien por la fuerza de las ordenanzas. Por lo que se comprende que la vecindad sería obligada, y no se había dado normalmente. Cuando se instaló el Ayuntamiento en la nueva capital se procedió a fijar como vecinos a tantos como se pudiera.

Vemos, con cierto asombro, que la concepción indígena era de carácter absolutamente descentralizado, y es en la vida urbana

12 Cfr. Ibid., p. 99.

donde con mayor objetividad se manifiesta; ya que los barrios gozaban de una verdadera independencia en lo referente a su administración interior. Esta libertad, también era reflejada en la vida familiar, la cual reconocía como vínculo supremo la tierra. (13)

En cambio, la colonización viene a introducir un sistema urbano centralizador.

Los "calpullis", (barrios naturales), reunían los atributos de una autonomía municipal, en tanto que la población española asumía en sí todas las funciones, a cargo de un Ayuntamiento.

En el Municipio indígena, el vínculo lo formaba la tierra. En el Municipio español, el vínculo era el de la vecindad, sin excluirse uno a otro en ambos casos. (14)

En su totalidad, las diferentes disposiciones sobre fundación de poblaciones, subsistieron a todo lo largo de la dominación española, pasando posteriormente, a formar parte de la

13 Cfr. Ibid., p. 119.

14 Ibid., p. 120.

Recopilación de Leyes de Indias.

Existieron Municipios indígenas y Municipios españoles pero los primeros, estuvieron sujetos a una situación inferior respecto a los segundos. (15)

Los bienes en los Municipios indígenas tenían el carácter de propiedad comunal. Los caciques se servían de la fuerza para recaudar las contribuciones.

Uno de los primeros actos del Ayuntamiento de México fue la distribución del terreno que ocupaba Tenochtitlan, y para proceder con orden, se formó un plan que se llamó "la traza", en el que se señalaron los linderos de la población que debían formar los españoles, dejando libre lo demás para los indios, (16)

El régimen municipal en la etapa de la colonia esta caracterizado, principalmente, por los siguientes conceptos:

"1.- Fue una etapa en la que el control de los Ayuntamientos fue preponderantemente de los colonizadores.

15 Ibid., p. 127.

16 ADOLFO PRANTL, JOSE GROSSO: La Ciudad de México (Novísima Guía Universal de la Capital de la República Mexicana); Librería Madrileña, Vol. III, México, s.f., p. 642.

- 2.- Se dio la coexistencia de Municipios españoles e indígenas.
- 3.- Es el periodo de mayor actividad colonizadora.
4. Igualmente en ésta etapa se da la organización política del Municipio."(17)

En estas cuatro características, podemos encontrar un resumen de la situación municipal en la época colonial.

En seguida hare una breve reseña de lo que fué el Derecho Municipal en este período colonial.

El Derecho Municipal estaba considerado como un Derecho del Estado, pero aplicable a los Municipios; ya que la facultad legislativa era facultad, unicamente del Virrey.

Sin embargo, el Municipio también fué fuente de Derecho a través de sus Ordenanzas. Como mero ejemplo, señalaré las Ordenanzas de Cabildos, redactadas por Alonso Cáceres, consideradas en aquella época como uno de los mejores códigos municipales.

17 M. OCHOA CAMPOS: Op. cit., pp. 133-135.

Lo característico de los legisladores, fue dejar en completa libertad la voluntad y la apreciación de las circunstancias regionales y locales, a cargo de los fundadores de los pueblos. Esto dio como resultado las diferentes formas de gobiernos municipales y la facilidad de organización de los vecinos de cada lugar.

Las nuevas poblaciones adoptaron un régimen local a semejanza de las de España; sin embargo había uniformidad en cuanto al estilo de la organización de las municipalidades coloniales, pero no en cuanto a los aspectos de su organización. Tampoco hubo semejanza en las formas de elección de funcionarios locales, ni en los derechos de las ciudades, ya que algunas de estas destacaban de otras ciudades de la colonia.

La legislación que brotó del Municipio, está constituida, como ya lo señale, por las Ordenanzas. Sin embargo Carlos V trató de limitar ésta facultad de los Municipios, ya que ordenó que respecto de las Ordenanzas, éstas fueran revisadas por las audiencias reales. (18)

18 Cfr. Ibid., p. 140.

Señala Ochoa Campos que la facultad de dictar sus ordenanzas, constituyó para los municipios indianos el último reducto de la Soberanía Popular ejercida a través de sus órganos inmediatos que eran los Cabildos. No obstante quedar sujetas a revisión las ordenanzas, la iniciativa y la función legislativa para los internos de la vida local se conservan en embrión y tal cosa explica por qué fueron los Ayuntamientos, los que alentaron contra la opinión de los otros cuerpos de gobierno. (19)

Las ordenanzas de 1525 regularon la organización de los primeros Ayuntamientos. (20)

El Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos Alcaldes ordinarios y un número variable de Regidores; tenía también, un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor y un Síndico. Había otros cargos dependientes del Ayuntamiento, cuyos titulares eran nombrados en Cabildo; éstos atendían a las funciones ordinarias del Cabildo, y éste, en pleno, atendía las extraordinarias.

19 Ibid., pp. 140-141.

20 Ibid., p. 146.

Finalmente Señalaré los bienes de que disponía el Ayuntamiento, para cumplir sus funciones.

Disponía de dos clases de bienes: los comunes y los propios. (21)

Los comunes eran para el disfrute del vecindario, o sea de todos, en tanto que los propios eran los que brindaban productos al Municipio para gastos públicos.

Existía otra fuente de ingresos, ésta eran los arbitrios, que consistían en impuestos que percibían los Ayuntamientos.

Se concluye que los ingresos del Ayuntamiento eran de dos clases:

- "1.- Los que percibían los propios.
- 2.- Los que constituían los arbitrios." (22)

Los bienes comunes no constituían una fuente de ingresos.

La real Hacienda formó una institución organizada jerárquicamente de la siguiente manera:

22 Cfr. Ibid., p. 159.

- 1.- Autoridad Suprema, la Superintendencia general de Real Hacienda de Indias. (Residente en Madrid).
- 2.- Junta Superior de Real Hacienda. (Residente en México).
- 3.- El Intendente.
- 4.- La Junta Municipal. (En cada lugar).

1.3. LA INDEPENDENCIA (1810-1821).

Analizaré ahora, al Municipio en la Independencia. Veré los cambios que sufrió, cómo se contempló su organización, de que manera influyeron las diferentes ideológicas europeas de esa época, y principalmente la corriente francesa.

La Revolución Francesa tuvo una importante aportación al Municipio, consistente en la Ley de 14 de diciembre de 1789, en la que se afirma la existencia de un poder municipal con atribuciones específicas. De tal manera, que junto a los tres poderes clásicos, el Municipio adquirió el carácter de cuarto poder. (23)

23 Cfr. Ibid., p. 192.

En México, también la Revolución Francesa, influyó en el orden municipal introduciendo razones al movimiento precursor de la Independencia; y es muy palpable en la actitud tomada por el Ayuntamiento de la capital en 1808, al manifestar el principio de la Soberanía Popular.

Los integrantes del Cabildo de la Ciudad de México de 1808, tienen una gran trascendencia debido a su ideología de una renovación política de la Nueva España.

Todo inicia el 19 de julio de 1808, cuando el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento, habla por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su Soberanía.

Para mejor comprensión del pensamiento de los integrantes del Cabildo, transcribo algunos párrafos de la representación del Ayuntamiento de México al Virrey Iturrigaray:

"Exmo. Señor.- La muy noble Insigne, muy Leal, é Imperial Ciudad de México... ha leído con el mayor asombro las tristes noticias que comprenden las Gacetas de -- Madrid... Mira la poderosa Monarquía Española vestida de luto, penetrada de dolor, llena de angustia y e--- clipsada porque el brazo exterminador de los Reyes a--

rancó de su trono á su legítmo Soberano el Sr. Don -- Carlos Quarto... Entre (vese) en los papeles publica-- dos la opreción de la fuerza que espermentaron para -- salir del seno de sus leales Pueblos de en medio de su ruina, por medio de la abdicación del solio mayor de -- la Tierra, hechos que ellos por si solos serán en to-- dos los tiempos el testimonio decisivo de la atos --- sorpresa que nunca se creyó posible.

Esa funesta abdicación es involuntaria, forzada, y co-- mo hecha en el momento de conflicto es de ningún efec-- to contra los respectabilisimos derechos de la Nación. La despojada de la regalia mas preciosa que le asiste. Ninguno puede nombrarle Soberano sin su consentimiento y el universal de todos los pueblos basta para adqui-- rir el Reyno de un modo digno no habiendo legitimo su-- cesor del Rey que muere natural o civilmente...

La abdicación involuntaria, y violenta del Señor Car-- los Quarto y su hijo el Señor Principe de Asturias he-- cha á favor del Emperador de los Franceses para que -- señale otra dinastía que gobierne el Reyno, es nula, é insubsistente por sér contra la voluntad de la Nación, que llamó á la Familia Señores...

Por su ausencia ó impedimento reside la soberanía re-- presentada en todo el Reyno y las clases que lo forman y con mas particularidad en los Tribunales superiores, que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuer-- pos que llevan la voz publica, que la concervarán con-- energia como un depósito Sabrado...

Continue provisionalmente encargado del gobierno del -- Reyno, como Virrey Gobernador y Capitan General sin -- entregarlo, (á) potencia alguna cualesquiera que sea, ni á la misma España, aunque reciba ordenes del Sor -- Carlos Quarto desde la Francia... Que también jure V. -- E. que durante su provisional mando gobernará el Reyno con total arregló á las Leyes, Reales ordenes, y cédu-- las que hasta ahora han regido sin alteración alguna..

Sala Capitular de México diez y nueve de Julio de mil-- ochocientos ocho. -- Juan Francisco Azcarate. (24)

Excelentísimo Sr.- ...El Síndico lo jura V. E. por que lo há oído de su boca misma, á caso todos sus carisimos conciudadanos penetrados justamente del noble entusiasmo de su amor y su fidelidad. Y si necesario fuera lo acreditaría al instante bajo de sus firmas. - El indico no halla expresiones dignas para encarecer el tierno amor de estos Vasallos hacia su Religión, sus Soberanos y su Patria. El Síndico por último descubriendo las cortinas de su corazón descubre á V. E. del sabio prudente y supremo senado de estos Dominios y de su muy Leal, Insigne, y muy noble Ciudad. Asi (espera y concluye) que animados de tan generosos sentimientos no se pierda un momento en las disposiciones concernientes á una Empresa tan ardua, tan interesante y tan ejecutiva.

A V. E. asi lo suplica con todo el lleno de su debil voz dirigiendo sus humildes votos al todo poderoso Dios de las empresas para el Gobierno y protección de éstos nobles designos.- Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos. (25)

A pesar de la muestra de fidelidad y de las reiteradas palabras de lealtad, en el pensamiento de los integrantes del Cabildo, se advierte la rebeldía; por una parte al impugnar de nulidad la abdicación de Carlos IV; y por la otra al sostener que la soberanía reside en la nación y al negarse a obedecer a las autoridades europeas. Es notoria la idea de independencia política.

Por primera ocasión se escuchaba la reclamación nacional, siendo el portavoz de tal protesta el Ayuntamiento. (Actitud precursora del movimiento de Independencia).

Los Ayuntamientos estaban integrados principalmente por criollos, el control de los mismos fue definitivo en la política de la última década del virreinato y eran precisamente los Ayuntamientos el respaldo de sus ideales.

Eran los criollos los que propugnaban la Independencia, pretendiendo que la acción política de la Nueva España estuviera a cargo de ellos mismos, y no de españoles enviados por el Rey. Las ideas de independencia se asociaron con las ideas de las libertades y fueros municipales. Señala el profesor Ochoa que Hidalgo veía en el Municipio una de las bases naturales del gobierno. (26)

Ante la renuncia de los monarcas españoles se dejaba sin autoridad real a la Colonia; pero como dicha renuncia había sido involuntaria cualquier régimen impuesto por el extranjero

26 M. OCHOA CAMPOS: op. cit., pp. 213-214.

usurpador, se calificaba de ilegítimo.

Tal situación provocó incertidumbre en la Nueva España, pues no se sabía que hacer para decidir los asuntos públicos; también se cuestionaban si el virreinato, por emanar de autoridad real, se había extinguido igualmente, o debían esperar los acontecimientos que se diesen en España.

Con la intención de resolver los problemas imperantes se formaron dos bandos. Uno de ellos integrado por los españoles peninsulares, deseosos de que se conservasen sus privilegios y se continuara con la dominación. El otro, lo integraron criollos buscando que la Nueva España asumiera su Soberanía a través de sus órganos representativos y representando al pueblo.

Los criollos utilizaban como tribuna al Ayuntamiento contando con la aprobación del Virrey Iturrigaray. (27)

Teniendo el poder el Virrey, los peninsulares temían que abusara de él; y los criollos aprovechando esta situación plantearon la

27 Ibid., p. 214.

necesidad de un Gobierno Provisional, poniendo las bases del ideal de autonomía de la colonia.

Señala el profesor Ochoa Campos que el Ayuntamiento de la Ciudad de México adoptó el paoel de líder del partido criollo, y que ante ésto, los españoles lo acusaron de conspirar en favor de la Independencia. (28)

Con su actitud, el Ayuntamiento atrajo momentáneamente al pueblo. Igualmente otros Ayuntamientos, como el de Querétaro y el de Jalapa, apoyaban la ideología y enviaron representantes para que asistieran a las reuniones que se convocaron.

Lo que pretendía el Ayuntamiento era:

- 1.- Ser considerado subsidiariamente como representante de la Soberanía de la Colonia, y,
- 2.- Convocar a un Congreso de Ayuntamientos, para fijar un estatutp provisional, en tanto se definía la autoridad en -- España. (29)

28 Ibid., p. 216.

29 Ibid., p. 218.

Aunque no se obtuvo el resultado esperado por los integrantes del Ayuntamiento, éstos sembraron la importancia de manifestar dichos principios, los que hicieron decidirse a la Colonia a luchar por la absoluta separación política de España.

El movimiento independentista se percató que era necesaria una reforma en el orden local. Hidalgo abolió las Cajas de Comunidad y en Guadalajara aprobó la elección e instalación de un nuevo Ayuntamiento, y con ello demostraba su interés por el Municipio. Se preocupaban por observar nuevamente a la célula social del Municipio. (30)

1.3.1. LOS CABILDOS O AYUNTAMIENTOS.

Partiré de la concepción del Cabildo que se tenía en la época Colonial: "Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república. Ese gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente a la comunidad. Gobierno Político y económico, el cual es tan privativamente de los Ayuntamientos o de los Consejos de ellos que, no habiendo queja

30 Cfr. Ibid., p. 226.

31 CURIA FILIPICA: Parte 1a., Madrid, 1778. Gobierno Político de los Reinos de España, Madrid, 1769. Cita de BALLE, en los Cabildos Seculares en la América Española, Madrid 1952.

de parte, o instancia fiscal, no pueden las Chancillerías o Audiencias entrometerse en esos asuntos."(31)

Independientemente del grado de autonomía de que disfrutaban los Municipios, es incuestionable que el Ayuntamiento conserva su naturaleza de órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad.

Las sesiones de Cabildo fueron las primeras expresiones del Sistema Representativo Popular. Pero fue en el Cabildo abierto, donde el Municipio alcanzó su mayor expresión. Entendemos por Cabildo abierto a la convocación y concurrencia de todo el pueblo.(32)

Una de las prerrogativas de las que disfrutaron los Cabildos, fue la de emitir sus ordenanzas, y ésta fue una de las manifestaciones menos vulneradas de la autonomía municipal.(33)

Durante la lucha de independencia se dispuso la existencia de Ayuntamientos para que continuaran con el gobierno interno de los

32 Cfr. M. OCHOA CAMPOS: op. cit., pp. 166-167.

33 Ibid., p. 170.

pueblos.

Dicho Ayuntamiento debía integrarse por Alcaldes, Regidores, un Procurador y un Síndico, presididos por el Jefe Político si lo había, o bien, por el Alcalde. El número de personas que integraban el Ayuntamiento dependía del número de residentes del lugar. (34)

Algunas de las funciones que tenían los Ayuntamientos son las siguientes:

La policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Expedir las ordenanzas municipales, atender a la recaudación y al manejo de las rentas locales, etc. (35)

Como puede verse, el Cabildo cumplía con su naturaleza, encargarse del gobierno y administración de la comunidad.

34 Cfr. Ibid., pp. 143-158.

35 Cfr. Ibid., pp. 146-158.

1.4. EPOCA DE LA DISYUNTIVA.

Se va a entender como época de la Disyuntiva a la etapa en que debido a las dos corrientes políticas predominantes en el país, cada una de ellas deseaba instaurar su forma de gobierno. Convecidos, y además por intereses personales, cada uno de los bandos de que la forma de gobierno que proponían era la adecuada para el desarrollo del país.

Aún que el carácter de la administración virreinal era centralista, también tuvo rasgos descentralizados, relacionados con la dificultad de comunicaciones y con el régimen municipal; también existía autonomía con las segundas audiencias, consulados, capitanes generales, etc. de esta situación había dos posibles caminos: hacia un lado el Federalismo, y hacia el otro, el Centralismo. (36)

Los centralistas eran apoyados por los conservadores que querían Ayuntamientos no electivos.

36 Cfr. GUILLERMO FLORIS MARGADANT: Introducción a la Historia del Derecho Mexicano; UNAM, (Instituto de Investigaciones Jurídicas), México, 1971, p. 121.

La otra tendencia, de carácter federalistas, era respaldada por los liberales, los que deseaban un Ayuntamiento de elección popular, en un régimen descentralizado, integrado por Estados Libres y Soberanos. (37)

Fue el Congreso Constituyente de 1822, el que logró dirimir la controversia entre federalismo y centralismo. Sin embargo sólo fue por un corto plazo.

Igualmente el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823 intervino en esta controversia, previendo un Sistema Federal y un Congreso Bicameral.

Pero es el Segundo Congreso Constituyente, dividido en tres etapas, el que, en la primera confirma la idea de implantar el Sistema Federal (Voto por la Forma de República Federal, 12/VI/1823); luego expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva (confirma el Federalismo y añade el principio del bicameralismo); y finalmente expidió el 4 de octubre de 1824 la Constitución Federal. (38) Prevalciendo las ideas de Valentín

37 Cfr. M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 249.

38 Cfr. G. F. MARGADANT: op. cit., pp. 120-121.

Gómez Farias y Miguel Ramos Arizpe.

1.4.1. CENTRALISMO Y FEDERALISMO.

Es en la Constitución de Cádiz donde se instituye las Jefaturas Políticas, lo que es una copia del modelo francés respecto a la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos.

Este régimen consistía en una intermediación entre el gobierno central y la vida local, mediante una autoridad intermedia, colocada sobre el Ayuntamiento y bajo la dependencia directa del Gobierno.

Por lo tanto el Municipio queda colocado dentro de la administración central, como un caso de descentralización por región. El Estado ejerce el control y el Ayuntamiento conserva su Autonomía bajo tales limitaciones. (39)

Fue el artículo 309 de la Constitución de Cádiz el que regulaba la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los

39 Cfr. M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 223.

pueblos. El artículo 321 señalaba los cargos del Municipio. (40)

Haré referen cia al pensamiento de Don Prisciliano Sánchez, impreso en su documento: El "Pacto Federal del Anahuac, del año 1823. En el señalaba que en esa época nos encontrabamos en el momento precico para ser felices si acertabamos a constituirnos de un modo digno y correspondiente al siglo en que se vivía.

"La Nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de la República Federada: no podían ser otros sus votos puesto que quiere ser libre en toda la extensión de la palabra." (41)

Consideraba a éste gobierno como equitativo y protector de derechos imprescriptibles, garantizado por una Constitución liberal, justa y benefica.

Agregaba que las provincias debían de gozar de independenacia, teniendo cada pueblo su autoridad privada y su ordenanza municipal. Pero unidas a la nación por el vinculo insoluble de federación; para asegurar a todas y cada una de ellas de las agresiones extranjeras y garantizar su independenacia

40 Cfr. Ibid., p. 224.

41 D. MORENO DIAZ: op. cit., p. 29

reciproca. (42)

Consideraba que es el Congreso el que con toda la libertad de que gozan sus integrantes, ciudadanos desinteresados, los menos comprometidos con el exterior y el actual gobierno, por más instruidos y los de mejor carácter para llevar adelante la empresa del federalismo.

Da las indicaciones necesarias previas al pacto federal. En las que encontramos las Bases para las constituciones particulares de los Estados. Cada Estado es soberano e independiente en lo relativo a su gobierno interno. Cada Estado se dividirá en partidos proporcionales según su extensión y población y cada partido en municipalidades, cada municipalidad será una parroquia, excepto las capitales y pueblos numerosos que se dividirán en más según su población. (43)

Con la Constitución Federal de 1824 se fijan las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar las medidas relativas a su

42 Cfr. Ibid., pp. 30-32.

43 Ibid., pp. 40-41.

régimen interior, con la salvedad de que no se opusiesen a dicha Constitución. Sin embargo y como consecuencia no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las entidades que integraban la República se siguieron reglamentando bajo aspecto de la Constitución de Cádiz.

Una vez instaurado el federalismo con la Constitución de 1824 se expidieron diversas leyes, reglamentos y decretos que regulaban la vida política y administrativa de la Nación y el Distrito Federal.

No es sino hasta 1835 y mediante un golpe de Estado que se instaura el Centralismo. Este era alentado por los progresistas moderados y por los conservadores, hasta darle cuerpo con las Bases de 23 de octubre de 1835, promulgadas por Miquel Barragán (presidente interino). Sin embargo, es en 1836 cuando se instaura la primera República Central, regida por las Siete Leyes Constitucionales de 1836.(44)

Bajo la nueva Constitución, los Estados fueron sustituidos por

44 M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 236.

"departamentos", y en el lugar de las antiguas legislaturas locales encontramos a las Juntas Departamentales. Las constituciones locales, fueron sustituidas por una reglamentación uniforme de la vida jurídica y política interior de cada Departamento. (45)

El Municipio se consagra Constitucionalmente con la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836. (46)

Se dispuso que los Ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. Los representantes del Ayuntamiento serían los Alcaldes, Regidores y Síndicos, los que iban a ser fijados por las Juntas Departamentales y por los gobernadores. (47)

Algunos de los cargos de los Ayuntamientos fueron: la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que fuesen de fundación particular, las escuelas de

45 G. F. MARGADANT: op. cit., p. 120.

46 M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 236.

47 Ibid.

instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.(48)

Los alcaldes tenían la función de Jueces Conciliadores, conocían de juicios verbales, dictaban providencias urgentes en Materia Civil, realizaban las primeras diligencias en Materia Penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, todo con sujeción a las autoridades superiores. Se siguió conservando el carácter concejil de los Municipios, y los Alcaldes continuaron con el derecho de presidir los cabildos.(49)

Los artículos que consagraron al Municipio como Constitucional, y que lo regularon son: Artículos 22, 23, 25, 26 y 30 del ordenamiento señalado.

Posteriormente se expide un Reglamento Provisional para organizaaar el sistema municipal: "Reglamento Provisional para el Gobierno interior de los Departamentos", expedido el 20 de marzo de 1837.(50)

48 Ibid., p. 238.

49 Cfr. Ibid., p. 237.

50 Ibid., p. 238.

En dicho Reglamento se disponía que en cada Departamento hubiese un Gobernador, el cual iba a ser nombrado por el Presidente de la República. Las facultades del Gobernador eran políticas gubernativas y administrativas, encargándose, también, del orden público y de la publicación y cumplimiento de las Leyes y Disposiciones del Gobierno general y de la Junta Departamental. Nombraba a los Subprefectos y Jueces de Paz, calificaba las elecciones de los Ayuntamientos y autorizaban las Ordenanzas Municipales. (51)

Igualmente en ésta disposición, se reglamentaba a los Prefectos y Subprefectos, señalándoseles sus facultades y atribuciones.

También hacía una reseña de las atribuciones de los Ayuntamientos, y de lo que estaban encargados los Alcaldes, como la de velar por la ejecución y cumplimiento de los Reglamentos de Policía y otras Leyes, Decretos y Disposiciones, que le comunicasen las autoridades superiores. (52)

Con éste régimen centralista, se incorporo al Distrito Federal

51 Cfr. Ibid., pp. 238-239.

52 Cfr. Ibid.

como Departamento, pasando a ser el Departamento de México a partir de febrero de 1837. Se siguió conservando como capital, a la misma ciudad y dividió el territorio en Distritos.

El centralismo, también propició el separatismo de Texas, así como el de Yucatán, sin embargo, éste último volvió a adherirse, lo que no ocurrió con Texas. (53)

En 1841 se instalaron las Bases de Tacubaya que substituyeron a las Siete Leyes de 1836. Este Plan de Tacubaya previo al Cuarto Congreso Constituyente Mexicano, instalándose la Asamblea Legislativa en junio de 1842, formulando un proyecto de Constitución que se desentendió del problema municipal, ya que en su articulado no se encuentra ninguna mención en concreto sobre el Municipio.

En 1843, por intervención de Santa Anna, se crea el Quinto Congreso Constituyente Mexicano, el cual produjo las Bases Orgánicas de 1843 (Centralistas). Dentro de estas bases encontramos algo muy importante en el artículo 66 fracc. XVII,

53 Cfr. G. F. MARGADANT: op. cit., pp. 127-128.

que es la facultad del Congreso de "reprobar Decretos de las Asambleas Departamentales, contrarios a la Constitución y a las Leyes. (54)

El artículo 40 de este Código centralista, consagra al Municipio, estableciendo que "El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades." (55)

Los Departamentos estaban a cargo de Gobernadores, los cuales eran nombrados por el Presidente de la República, también existieron otros funcionarios que integraban las Asambleas Departamentales.

El artículo 134 en sus fracciones X y XII de las Bases Orgánicas, determinaban las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal. (56)

Las municipalidades eran regidas por sus respectivos Ayuntamientos.

54 Cfr. Ibid., p. 128.

55 M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 241.

56 Ibid.

Posterior a un periodo de Centralismo, es restablecido el Federalismo en 1846 y con él, se reinstaura con carácter transitorio la vigencia de la Constitución de 1824. En tanto se convoca al Sexto Congreso Constituyente, el que se instala ese mismo año, y en el que se vota el Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847, que contenía la ratificación en su vigencia, del Acta constitutiva de 31 de enero de 1824 y de la Constitución de 24 de octubre de ese mismo año.

La segunda república federal cae nuevamente en manos de Santa Anna el 21 de marzo de 1847, reinstaurando el centralismo.

En 1849 el Partido Conservador (enemigo del federalismo), tenía que éste último substrayese de sus influencias el enorme poder que representaban las municipalidades y sus Ayuntamientos, se adueña de él, imponiendo como presidente municipal a Don Lucas Alaman, pero hubo de retirarse en medio de una profunda crisis, dando origen a un sin fin de reglamentaciones del municipio. (57)

Santa Anna vuelve al poder, por medio de otro pronunciamiento,

57 Cfr. Ibid., pp. 247-248.

reimplantando las Bases Orgánicas de 1843 e investido de las facultades que le otorgaba la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de la Ciudad de México, declaró que "la única función del Ayuntamiento era la de practicar los actos de administración que se le encomienden por la ley, por lo que los dejaba sin ninguna atribución respecto a política del país y de su forma de gobierno, así como a actos de la administración pública." (58)

El 20 de mayo de 1853 emite un Decreto por el cual dispone que sólo podía haber Ayuntamientos en las capitales de los estados y en prefecturas, cantones o distritos, pero no en los demás pueblos y villas. Con esta medida se llevó al mayor exceso el centralismo, se suprimieron los Ayuntamientos. (59)

El 17 de marzo de 1855, se dictó un nuevo Decreto por el que se encomendaba el desempeño de las funciones administrativas y municipales a los Intendentes, a los substitutos y a los Consejos, que solo debían establecerse en lugares que tuvieran cuando menos 20 individuos que supieran leer. El propio decreto

58 Ibid., p. 249.

59 Ibid., pp. 248-249.

trataba de los fondos municipales a fin de acentuar su control. (60)

Ese mismo año, en agosto, se da la caída de Santa Anna, concluyendo así la época del centralismo y consecuentemente la de la disyuntiva.

De ésta primera etapa independientemente quedaron definidas en materia de política local, dos tendencias que alternativamente predominaron con el centralismo o con el federalismo.

1.4.2. CONSTITUCIONES POLITICAS DE: 1814; 1824; 1836; 1841;
1843; 1857 Y 1917.

1814.- Se expide el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, en Apatzingán el 23 de octubre. Señala en su artículo 211 "Mientras que la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de subsistir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante

60 Ibid., p. 249.

se derogen." (61) Por lo que siguió conservando el régimen municipal hasta ese tiempo llevado.

1824.- El 31 de enero de 1824 se expide la Constitución Federal. No existió una disposición en materia Municipal, las Entidades se siguieron reglamentando de acuerdo a la Constitución de Cádiz de 1812.

1836.- Se instauran la primera República Central, regida por las Siete Leyes Constitucionales de 1836. Es la Sexta Ley la que consagra como constitucionales a los Ayuntamientos. Artículos referentes: 22, 23, 25, 26 y 30.

1841.- Bases de Tacubaya. Este Plan de Tacubaya previo el Cuarto Congreso Constituyente Mexicano, instalándose la Asamblea Legislativa en junio de 1842. Formuló un proyecto de Constitución que se desentendió del problema municipal, ya que en su articulado no se encontraba ninguna mención referente al Municipio.

1843.- Se instala una Junta Nacional de Legisladores que el 13 de junio de 1843 dan al país un nuevo Código Centralista "Bases Orgánicas de la República Mexicana." Su artículo 40 se ocupó del régimen municipal, así como el artículo 134 fracciones X y XII.

1857.- Entra en vigor la Constitución Política de 1857, que precisó la organización del país en forma de República Representativa, Democrática y Federal. Pero no eleva a constitucional al Municipio, sólo se ocupa del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

1917.- El 5 de febrero de 1917 entra en vigor la Constitución de 1917, dando al país una organización de República Representativa, Democrática Federal. Eleva a carácter constitucional al Municipio en su artículo 115, considerándolo como libre para administrarse por un Ayuntamiento de elección popular directa, y señalando que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Le da la libertad para administrar su Hacienda. (63)

63 Ibid., pp. 230-231.

1.5. EL MUNICIPIO DESDE 1917.

Iniciaré éste apartado señalando que en el movimiento revolucionario también se luchaba por la libertad del Municipio y el derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el mismo. La Revolución inició postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, para de esa manera alcanzar un régimen basado en la Soberanía Popular.

Citaré a Venustiano Carranza como un apasionado de la libertad de los Municipio, sin embargo en el Plan de Guadalupe de 1913, no hace referencia a ello, puesto que el motivo inmediato del Plan era el derrocamiento de Victoriano Huerta. Mas adelante, una vez cumplido con el propósito anterior, el 3 de octubre de 1914 se refiere al Municipio en su mensaje diciendo: "Todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son: El aseguramiento de la libertad Municipal,

como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas." (64)

Vemos como la libertad de los Municipios era primordial para los pensadores de esa época.

Con el Gobierno Constitucionalista que buscaba un programa de reformas político-sociales, Venustiano Carranza emite un Decreto como anexo al Plan de Guadalupe, en el que cinco de los 19 postulados eran dedicados al Municipio:

- 1.- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.
- 2.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- 3.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
- 4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
- 5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc. (65)

64 Ibid., pp. 317-318.

65 Ibid., pp. 318-319.

El 26 de diciembre de 1914 se emite un Decreto, el cual constituye un antecedente al artículo 115 constitucional. Pues señala la importancia de reconocer en los Municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos. El decreto dice textualmente:

"Artículo Unico. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado.

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente." (66)

Vemos que la Constitución de 1857 no se ajustaba a las nuevas

66 Ibid., p. 319.

reformas porque la vida había superado algunos de sus principios básicos y el derecho debe normar la existencia real de los hombres. De esta manera fué surgiendo la idea, entre los jefes carrancistas, de convocar a un Congreso Constituyente que reformara la Ley Suprema para adptarla a la situación que en México se estaba viviendo y había sido consecuencia de la revolución.

Así fué que Venustiano Caranza comprende esa necesidad y el 14 de septiembre de 1916, expide un decreto en el que convoca a elecciones para un Congreso Constituyente. Y es el 16. de diciembre de ese mismo año que queda instalado en Querétaro el Congreso, iniciando sus labores esa misma fecha, concluyendo el 31 de enero de 1917.

El proyecto presentado en materia Municipal es el siguiente:

"TITULO QUINTO

"De los Estados de la Federación.

Art. 115. "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su

organización política, el municipio libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado." Esta fracción fue adicionada, pero la segunda fue materia de debate.

II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley." (67)

El debate sobre esta fracción, se originó por que se consideró que el dejar en absoluta libertad al Municipio implicaría caer en la anarquía en materia educativa. Pero fue el Diputado Jara el que aclaró que se confundía el sentido de esta fracción en cuestión financiera con los asuntos de enseñanza.

67 Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Cámara de Diputados en la "L" Legislatura México, 1917, pp. 130-132.

Así mismo, señaló que de acuerdo con el programa revolucionario debía dársele libertad al Municipio. Puesto que no se concibe una libertad política si no hay una libertad económica. Agregaba que hasta ese momento el Municipio sólo había sido tributario del Estado y que se limitaba al cuidado de la población, de la policía y que no se había dado un libre funcionamiento de una entidad en que estuviese constituida por sus tres poderes. (68)

Otra de las oposiciones a la segunda fracción del artículo 115 constitucional, es la que sostuvo el Diputado Rafael Martínez de Escobar. Sin embargo, su oposición fué totalmente diferente a la anterior. El señala que si por una parte están propugnando la libertad del Municipio, en realidad se le está limitando, ya que la fracción determina que los Ayuntamientos "recaudarán todos los impuestos" y que "contribuirán a los gastos públicos del Estado." pero también señala: "Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio." (69) El Diputado asegura que al darle facultad al Estado de nombrar inspectores para vigilar a los Municipios en

68 M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 321.

69 Ibid., pp. 323-324.

materia hacendaria, el Estado esta teniendo intervencion directa e inmediata sobre el Municipio. Por lo que se concluye una subordinacion del Municipio al Estado. Tambien se oponia a que fuese la Suprema Corte de Justicia de la Nacion la que conosiese de los conflictos en materia hacendaria entre los Municipios y los Estados, sugiriendo que fuesen las Legislaturas Locales o el Tribunal Superior de Justicia de cada Entidad Federativa la que se ocupase de ello.

En el debate tambien se intentaba definir que debia entenderse por libertad economica municipal. A lo que algunos Diputados decian que era el Derecho de recaudar los impuestos meramente locales; pero otros consideraban que debia recaudarse todos los impuestos, contribuyendo con una parte de estos a los gastos publicos del Estado, tal y como lo sealaba el proyecto. Algunos Diputados sealaban que la independencia Municipal consiste en que el Ayuntamiento no cobre mas de lo que le corresponde, sino en que "tenga todo lo suficiente para sus gastos".(70)

En resumen los puntos a dirimir eran los siguientes:

70 Ibid., p. 328.

1.- Debían establecerse una o dos recaudaciones, la de la Tesorería Municipal y la de Rentas del Estado.

2.- En los conflictos entre Municipio y Estado por cuestiones hacendarias, debía resolver el Congreso Local o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- De qué ramos, de qué capítulos se va a formar la Hacienda Municipal.

Como consecuencia de las diferentes opiniones, la Segunda Comisión de Constitución presentó un nuevo proyecto, en el que se señalaba que el Municipio administraría libremente su Hacienda, pero no recaudaría lo correspondiente al Estado. Y sobre las controversias entre el Municipio y el Estado establecía que debía conocer el Tribunal Superior de Cada Entidad. Finalmente definía lo que debe entenderse por Hacienda Municipal "se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el Estado a cada Municipio." (71)

El Constituyente consagró la Libertad Municipal, pero no reglamento su ejercicio.

71 Ibid., pp. 332-334

"Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en lo referente a municipios.

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

I.- Cada Municipio sera administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habra ninguna intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administraran libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III.- Los Municipios seran investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente."(72)

72 Art.- 115 de la CPEUM; pp. 130-132

Sin embargo éste precepto constitucional ha sufrido diversas reformas en el trascurso del tiempo. Pero ninguna de ellas goza de trascendencia en el aspecto de Libertad Económica Municipal.

CAPITULO DOS

SITUACION NORMATIVA JURIDICO-POLITICA DEL MUNICIPIO

2. HISTORIA DE LA DIVISION DE PODERES.

Para hacer el estudio de éste importante tema haré referencia a las teorías de diferentes filósofos e historiadores del Derecho y del Estado.

Iniciaré éste análisis con la etapa de los filósofos griegos pasando por las diversas épocas históricas existentes, hasta llegar a la época moderna.

2.1. FILOSOFOS E HISTORIADORES DEL DERECHO Y DEL ESTADO.

2.1.1. PLATON (497-347 A. C.)

Perteneció al noble linaje de Atenas, en el cual era tradición dedicarse a la política. Fué discípulo de Sócrates, y en el año 387 a. C. funda la Academia, la que puede considerarse como el primer centro de enseñanza superior en el Occidente. (73)

Escribe tres obras importantes que son: "La República, El Político y Las Leyes."

73 FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO: Compendio de Historia del Derecho y del Estado; 1a. ed., Limusa, México, 1975, p. 103.

Es precisamente dentro de su obra Las Leyes, en la que plantea el principio de la forma "mixta de gobierno.

Al buscar Platón un principio de organización política, descubre el principio de la forma "mixta" de gobierno, cuya finalidad es conseguir la armonía mediante un equilibrio de fuerzas o una combinación de diversos principios de diferente tendencia, de tal modo que esas diversas tendencias se contrapesen reciprocamente. Por lo que la estabilidad es el resultado de fuerzas políticas opuestas. Consideraba que la forma "mixta" de gobierno es una combinación del principio monárquico de la sabiduría y el principio democrático de la libertad. Sin embargo, Platón no fue fiel a ésta teoría. (74).

Sabine señala que Platón al hacer su crítica de Esparta hacía derivar la caída de ésta de su organización exclusivamente militar, ya que la "ignorancia es la ruina de los estados". Sin embargo lo que realmente quería resaltar era cómo el poder arbitrario de la monarquía y la tiranía que va con él ha sido casua de su decadencia, y cómo una democracia desenfrenada se arruinó en Atenas por exceso de libertad. Lo importante era haber mantenido la moderación, templando el poder con la sabiduría o la libertad con el orden, éste es para Platón el principio sobre el que debe formarse un buen estado. Sin embargo para él, el único

74 Cfr. GEORGE H. SABINE: Historia de la Teoría Política (Trad. del inglés por Vicente Herreri); 9a. reimpr. de la 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 67-69.

título natural de poder es el de los sabios sobre los menos sabios. También consideraba importante seleccionar y combinar las pretensiones señaladas con objeto de conseguir el gobierno que en conjunto sea más observador de la ley. (75)

La forma "mixta" de gobierno que plantea Platón, no es un equilibrio de fuerzas únicamente políticas, puesto que también hay que prestar atención a factores subyacentes como son el físico, económico y social.

2.1.2. ARISTOTELES (382-322 A. C.)

Nace en Macedonia, alumno de Platón. En 335 funda en Atenas el Liceo, éste se justifica por la independencia doctrinal de Aristóteles respecto de su maestro. Muere en Calcis, en la isla de Eubea. (76)

Algunas de sus obras son: "Ética a Nicómano, Ética a Eudemo, La Gran Ética o Ética Mayor, La Política y la República de los Atenienses o Constitución de los Atenienses", entre otras.

Aristóteles señala que el principio del estado de clase media es el equilibrio, equilibrio entre dos factores que tienen

75 Cfr. Ibid.

76 F. X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO: op. cit., pp. 111-112.

forzosamente que influir en todo sistema político. Anteriormente a ésta teoría, Aristóteles señalaba que éstos factores derivan de títulos de poder, pero aquí los considera como fuerzas y no como títulos. Los describe como calidad y cantidad. El primero se refiere a las influencias políticas derivadas del prestigio de la riqueza, el nacimiento, la posición y la educación; el segundo es el mero peso de los números. Si predomina el primero, el gobierno se convierte en oligárquico, si el segundo, en democracia. Lo importante de esto es lograr una estabilidad deseable, y la manera de lograrlo es que en la constitución se contenga a ambos y contrapesen el uno con el otro. (77)

2.1.3. POLIBIO (201-120 A. C.)

Nace en Megalópolis, es el enlace espiritual entre el pensamiento helénico y la romanidad. Roma debe a Polibio la primera Filosofía de la Historia, cuya clave es una teoría del gobierno mixto. (78)

Su obra se titula "Historia", y en ella explica que la fortaleza de Roma se debe a la forma mixta de gobierno.

Su teoría la desarrolla en base al análisis que hace de la

77 Cfr. G. H. SABINE: op. cit., p. 93.

78 F. X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO: op. cit., pp. 122-123.

constitución romana.

En principio Polibio asegura que en la historia hay una ley inevitable de crecimiento y decadencia. Explica ésto por la tendencia de todas las formas de gobierno no mixtas a degenerar en formas características. Asegura que la fortaleza de Roma consiste en que ésta había adoptado inconscientemente una forma mixta de gobierno en la cual los elementos se encuentran "exactamente ajustados y en perfecto equilibrio." Los cónsules constituyen el elemento monárquico, el senado el aristocrático y las asambleas populares el democrático, pero afirma que el verdadero secreto del gobierno romano consistía en el hecho de que los tres poderes se frenan recíprocamente, impidiendo de esa manera que alguno de ellos llegase a ser demasiado poderoso y con ello lograr la decadencia del gobierno. (79)

Polibio modificó la vieja teoría de la forma mixta de gobierno en dos aspectos. El primero es que convierte en ley histórica la tendencia de los gobiernos no mixtos a degenerar. El segundo se refiere a que su gobierno mixto es un equilibrio de poderes políticos. Sabine señala que respecto a éste segundo punto, Polibio se apoyó probablemente en el principio jurídico romano de la colegiabilidad, por virtud del cual un magistrado

79 Cfr. G. H. SABINE: op. cit., pp. 122-123.

podía oponer su veto a lo decidido por cualquier otro magistrado que tuviera igual o menor jerarquía que él. Con esto da a la forma mixta de gobierno un sistema de frenos y contrapesos. (80)

2.1.4. MARCO TULIO CICERON (106-43 A. C.)

Romano, su mérito fué haber difundido el pensamiento de los griegos entre los romanos. Fue un gran orador y escritor. Fué célebre en el ejercicio de la abogacía. (81)

Entre sus obras encontramos: "De re publica, De Legibus, De Officiis, De finibus bonorum et malorum y sus Cartas."

Cicerón planeaba exponer una teoría del estado perfecto (una forma mixta de gobierno), la constitución de Roma, ya que como él la concebía, era la forma más estable y perfecta de gobierno que había creado la experiencia política. (82)

En realidad lo que Cicerón hizo, sólo fué subrayar las ventajas de la forma mixta de gobierno ya expuesta por otros pensadores anteriores a él.

Señalaba que la mejor forma de gobierno consistía en un régimen mixto, monárquico, aristocrático y democrático a la

80 Cfr. Ibid.

81 F. X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO: op. cit., pp. 127-128.

82 Cfr. G. H. SABINE: op. cit., p. 128.

vez. (83) Se puede observar que es muy similar a la teoría de pu-
bilo.

2.1.5. SAN AGUSTIN (354-430).

Nace en Thagasta (Numidia), es desde una edad temprana que se interesa por la Filosofía. Fue maestro y al mismo tiempo seguía con sus estudios en las materias de Geometría, Música, Aritmética y Astronomía.

Dentro de sus obras se encuentran entre otras "Contra Académicos" "De Beata Vita" "De Ordine", sin embargo, su principal libro es "la Ciudad de Dios", en el escribe para defender al cristianismo contra la acusación de que aquel era responsable de la decadencia del poder de Roma. (84)

Pero también en el mismo libro desarrolla su teoría de la significación y meta de la historia humana, partiendo de la idea de que el hombre es ciudadano de dos ciudades, la ciudad de su nacimiento y la ciudad de Dios. Considera que el hecho fundamental de la vida humana es la división de los intereses humanos (la terrenal y la espiritual)"

83 IGNACIO BURGOA: Derecho Constitucional Mexicano; 6a. ed.,
Porrúa, México, 1985, p. 198.

84 F. X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO: op. cit., pp. 149-152.

"San Agustín afirma que la caída de Roma se debió a que todas los reinos meramente terrenos tienen que desaparecer, ya que el poder terreno es por naturaleza mudable e inestable."

Concebía a la Iglesia en la ciudad terrenal como representación de la ciudad de Dios, consideraba a aquella como institución organizada, y al Estado como un mero "brazo secular" de la primera." (85)

Determino como ley, el hecho de que el Estado tiene que ser cristiano, servir a una comunidad que es una por virtud de una común fe cristiana y servir a una vida en la que los intereses espirituales se encuentran indiscutiblemente por encima de todos los demás y contribuir a la salvación humana manteniendo la pureza de la fe. (86)

Considera que un Estado justo tiene que ser un Estado en el que se enseña la creencia en la verdadera religión, un estado en el que esa religión esté apoyada por la ley y la autoridad.

De tal manera que el carácter cristiano del Estado estaba inserto en el principio universalmente admitido de que su finalidad es realizar la justicia y el Derecho.

85 G. SABINE: op. cit., pp. 146-149.
86 Ibid., p. 149.

2.1.6 SANTO TOMAS (1225- 1274).

Nace en el castillo de Rocasecca, cerca de Aquino, estudia Monte Cassino y en la Universidad de Napoles. En 1243 ingreso a la Orden Dominicana.

Dedica una investigación intensa y extensa en los problemas fundamentales de la verdad y del saber."

" Algunas de sus obras son: "Comentarios a Aristoteles" Conenbrio al "Liber de Causis" "Opusculos Filosoficos" "Evangelio" entre muchas otras. Sim embargo la de mayor trascendencia es la "Suma Teologica" (87)

Sabine nos dice que la esencia de la filosofia tomista consiste en el intento de realizar sintesis universal, un sistema omnicomprendivo, la cual es la armonia y la coincidencia."

"Santo Tomas considera que la fé es la realización plena de la razón. Así tambien afirma que lo superior manda y utiliza en todos los casos a lo inferior. (88)

Santo Tomas describia la sociedad como un cambio mutuo de servicios encaminado a la vida buena a lo que contribuyen muchos

87 F. X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO: op. cit. pp171-172.

88 G. H. SABINE: op. cit. p. 188.

aportaciones (Clase realizando el trabajo que le es propio).

Compara la fundacion y Gobierno de los Estados; a la providencia con que Dios crea y gobierna el mundo, de lo que desprende que el gobierno sea una magistratura o un fideicomiso de toda la comunidad. Su poder, por el hecho de que deriva de Dios para la feliz ordenación de la vida humana, es un ministerio o un servicio debido a la comunidad de que es cabeza. La finalidad moral del gobierno es primordial."

"Especificando aún mas nos dice que es función del gobernante terreno poner los cimientos de la felicidad humana manteniendo la paz y el orden, conservarla vigilando que todos servicios necesarios de administración publica y jurisdicción y defensa se realicen debidamente, y mejorarla corrigiendo los abusos donde quieran que ocurran y eliminando todos obstaculos que puedan oponerse a la vida buena."

"La finalidad moral para lo que existe el gobierno politica implica que la autoridad debe estar limitada y que debe ejercerse sólo de acuerdo con la ley. Apoya las limitaciones morales impuestas a los gobernantes."

" Considera que la mejor forma de gobierno es la monarquía para que el poder de dicho monarca debe ser "limitado".(89)

2.1.7. NICOLAS MAQUIAVELO (1469-1527).

Glorifica la omnipotencia del Estado y subordina los principios morales en la vida pública a las necesidades del Estado. Se le considera como uno de los principales defensores de la Política del Poder.(90)

También se le considera como el padre de la nacionalidad italiana. Maquiavelo es el introductor del término "Estado" y le da sus características.

Su principal obra es el "Príncipe" en la que utiliza por vez primera el término "Estado". Escribe otras obras como son: "Historias Florentinas y Discurso sobre la primera década de Tito Livio."

Maquiavelo nuevamente vuelve a exponer la teoría de la forma mixta o equilibrada de gobierno. Pero él no habla de un equilibrio político, sino social o económico, un equilibrio de intereses contrapuestos enfrenados por un soberano poderoso.

89 Ibid. pp. 189-190.

90 F. X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO: op. cit., p. 192.

Respecto a Roma considera que la rivalidad entre patricios y plebeyos es el secreto del vigor romano. Piensa que de ello nació la independencia y fortaleza de carácter que apoyó la grandeza de Roma, cuando la dirigieron gobernantes prudentes, que tenían mucha autoridad, pero sometidos a la ley. (91)

2.1.8. MARTIN LUTERO (1483-1546)

La resistencia a los gobernantes, es en todos los casos, mala. Los súbditos tienen respecto a sus gobernantes deber de obediencia pasiva a pesar de sus propia independencia de juicio y de autentico amor por la libertad religiosa. (92)

2.1.9. JEAN CAUVIN "CALVINO" (1509-1564).

Nace en Noyon, Francia, se le considera como el reformador cristiano de Ginebra y el fundador del calvinismo.

Calvino no nos habla de una teoría de forma mixta o equilibrada de gobierno, sin embargo plantea su "teoría de la resistencia política", y en ella se observa que ciertos "magistrados inferiores" tienen el derecho de resistir a la tiranía del jefe del estado y de proteger al pueblo contra él.

91 Cfr. G. H. SABINE: op. cit., p. 258.

92 Ibid. pp. 268-269.

Considera que el poder soberano es conjunto y uno de los que participan en él tienen el deber de impedir el abuso de otro. (93)

Con ésta idea se deduce que el gobierno del que habla consta de varios elementos y que éstos entre sí mismos se frenan para impedir el abuso de alguno de ellos.

Considera que una constitución que tenga magistrados inferiores de ese tipo, el derecho a resistir deriva de Dios, pero que no es en ningún sentido un derecho general del pueblo, sólo lo es de personas privadas, de los magistrados inferiores o "guías naturales." (94)

2.1.10. JAMES HARRINGTON (1611-1677).

Nace en Inglaterra, fue un pensador político de vigor e independencia desusados, el único observador de la Revolución Inglesa.

Su obra más importante Oceana, se considera que pertenece al grupo de las utopías políticas.

Harrington piensa que cuando una República se apoya sobre

93 Cfr. Ibid., p. 274.

94 Cfr, Ibid.

una ley agraria, el arte político ofrece tres medios para hacer que el gobierno responda a la voluntad popular. El primero es la rotación en los cargos, el segundo es que la elección debe ser secreta y el tercero que al crear un gobierno libre, era esencial conseguir una separación de poderes. Consideraba como necesariamente aristocrática la función deliberante o de formulación de política, ya que deben intervenir pocas personas que tengan experiencia y conocimientos prácticos. (95)

Harrington habla de una república equitativa definiéndola de la siguiente manera: Una república equitativa... es un gobierno establecido sobre una ley agraria equitativa, que se levanta a la superestructura o tres órdenes, el senado que discute y propone, el pueblo que resuelve y la magistratura que ejecuta, por medio de rotación equitativa, mediante los sufragios del pueblo emitidos por votación. (96) Con arreglo a la división de poderes, la función del senado es debatir.

2.1.11. JOHN LOCKE (1632-1704).

Nace en Inglaterra, hijo de nobles ingleses, apoya una filosofía clasista, burguesa. Como filósofo forma parte de la trilogía de

95 Cfr. Ibid., p. 373.

96 JAMES HARRINGTON: Oceana, p. 33; citada por GEORGE H. SABINE: op. cit., p. 373.

los empiristas ingleses. Funda el parlamento Británico y es creador en parte de la Teoría de la División de Poderes. En su teoría señala los límites jurídicos del poder soberano. (97)

Locke hace una clasificación de formas de gobierno, siendo éstas la monarquía, la aristocracia y la democracia; distingue dentro de cualquiera de éstas formas, dos poderes, el legislativo y el ejecutivo, dentro del cual coloca al judicial. Para Locke el órgano supremo es el legislativo, al cual están subordinados las autoridades ejecutivas y judiciales, puesto que no hacen sino cumplir y aplicar la ley emitida por el primero. Igualmente piensa que los gobernados tienen el "derecho a la revolución" cuando los actos del poder público lesionen sistemáticamente sus derechos naturales. (98)

Considera que los gobernantes tienen una responsabilidad para con los gobernados por ellos regidos y una subordinación del gobierno al derecho. Locke es influenciado en su filosofía política por la tradición del medioevo y por los ideales constitucionales de la Revolución de 1688.

97 Cfr. F. X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO: op. cit., pp. 194-195.

98 Cfr. I. BURGOA: op. cit. p. 202.

Sabine señala que Locke daba por supuesto que el poder legislativo es supremo en el gobierno, aunque admitía la posibilidad de que el poder ejecutivo participase en la creación de las leyes. Pero ambos poderes son limitados. El poder legislativo no puede nunca ser arbitrario, ya que ni siquiera el pueblo que los establece tiene tal poder... Su poder es fiduciario ya que el pueblo tiene el supremo poder de modificar al legislativo cuando éste actúa de modo contrario a la confianza en él, depositada. El ejecutivo está limitado además por una dependencia general del legislativo y porque su prerrogativa está restringida por el derecho. Para seguridad de la libertad es importante que el poder legislativo y el ejecutivo no se encuentren en las mismas manos. (99)

El fundamento de todo el sistema de Locke es el individuo y sus derechos, así como la defensa de la libertad individual contra la opresión.

Locke también opinaba que los poderes del gobierno se encuentran en los órganos en los que fueron colocados y que no pueden ser violados, a menos que alguno de ellos intente violar la esfera de acción del otro. Considera que en realidad es el gobierno un

99 G. H. SABINE: op. cit. p. 394.

equilibrio entre los intereses del reino, como son la corona, la aristocracia terrateniente y diversas corporaciones. (100)

Al respecto Blackstone ponía: Todas las ramas de nuestra constitución civil apoyan y regulan a las demás y son apoyadas y reguladas por ellas; en efecto, como las dos cámaras se inclinan naturalmente hacia dos direcciones de interés opuesto y la prerrogativa hacia una tercera diferente de las dos, se impiden mutuamente sobrepasar sus límites propios, en tanto que se impide la separación del todo, al que se mantiene artificialmente unido por la naturaleza mixta de la corona, que es parte del legislativo y único magistrado ejecutivo. (101)

Nuestro siguiente pensador en el estudio de la Historia de la División de Poderes es Montesquieu, sin embargo por la importancia que tiene éste en la Teoría de la División de Poderes lo estudiaré en el siguiente tema de éste capítulo.

100 Cfr. Ibid., p. 397.

101 Ibid., p. 398.

2.2. TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES.

2.2.1. CARLOS MARIA DE SECONDAT, BARON DE LA BREDE Y DE MONTESQUIEU (1689-1755).

Nace en Francia, es el más brillante de los enciclopedistas. Es el creador del Relativismo Social. Sus principales temas jurídicos, políticos y filosóficos que analiza son: definición de la ley y de la justicia; formas de gobierno y el equilibrio entre los poderes del Estado. Este último es el que lo lleva a crear la Teoría de la División de Poderes, considerado por ello "Padre del Constitucionalismo."

De sus tres temas sólo haré mención del último, que es precisamente el que interesa dentro de éste capítulo.

Su obra más importante es "El Espíritu de las Leyes", dentro de la cual desarrolla la Teoría de la División de Poderes como uno de sus tres temas más importantes ya señalados en un párrafo anterior. Otra obra de él es: "Cartas Persas."

La teoría desarrollada por Montesquieu, respecto a la división de poderes, se debe en gran parte al análisis que hace de la

constitución inglesa. También es influenciado por el constitucionalismo medieval, por Harrington y principalmente por Locke.

Al respecto nos dice Sabine que Montesquieu atribuía la libertad de Inglaterra a la separación de poderes y a la existencia de frenos y contrapesos entre los mismos, ésta ideología se convirtió en dogma del constitucionalismo liberal.(102)

Durante el tiempo que Montesquieu vivió en Inglaterra pudo ver que las controversias que se daban entre el Parlamento y la corona y entre la corona y los tribunales fue lo que dio importancia a la separación de poderes.

Lo que realmente se había distinguido en la forma mixta de gobierno, según Sabine, era una participación en el poder y un equilibrio de intereses y clases sociales y económicos, en parte una intervención en el poder de corporaciones tales como los municipios o consejos y sólo en grado muy pequeño una organización constitucional de poderes jurídicos. En realidad había sido usado como contrapeso de la centralización extremada y como recuerdo de que ninguna organización política puede

102 G. H. SABINES: op. cit., p. 411.

funcionar a menos que pueda dar por supuesta la colaboración y el juego limpio de sus diversas partes. (103)

Montesquieu lo que hizo fue modificar la antigua teoría de la forma mixta o equilibrada de gobierno, convirtiéndola en un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de una constitución.

La forma específica de su teoría se basaba en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como legislativas, ejecutivas o judiciales. Montesquieu no contemplaba en realidad una separación absoluta entre los tres poderes: ya que el legislativo debía reunirse cuando lo convocase el ejecutivo; éste conserva un veto sobre la legislación, y el poder legislativo debía ejercer poderes judiciales extraordinarios. (104)

El profesor I. Burgoa nos dice que la cuestión más importante en el pensamiento de Montesquieu fué precisamente la separación de poderes, considera que la base de esa separación y la finalidad que la justifica es la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política. (105)

103 Ibid.

104 Cfr. Ibid., p. 412.

105 I. BURGOA: op. cit. p. 204.

Para Montesquieu "la libertad no puede consistir sino en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer." (106)

Montesquieu pensaba que la libertad siempre esta amenazada por el poder público, representado por los órganos de gobierno, por lo que es necesario que exista dentro del Estado un sistema de equilibrio entre los poderes, de manera que el poder detenga al poder.

Es importante recordar que Montesquieu vivió en Francia la etapa de los Despotas, caracterizada precisamente por la falta de libertad del hombre y de cualquier otro derecho para el mismo. Como miembro del grupo de los enciclopedistas, en su obra "Cartas Persas" satiriza y ridiculiza las instituciones políticas y personajes de Francia. Y es por eso que se va a Inglaterra para no morir asesinado por los despotas, allí conoce a Locke y estudia su pensamiento dando como resultado que escriba su obra: El Espiritu de las Leyes, donde desarrolla la multicitada Teoría de la División de Poderes.

106 MONTESQUIEU: El Espiritu de las Leyes, Libro XI, Cap. III; citado por I. BURGOA: op. cit., p. 204.

La experiencia demuestra que siempre que se concentra el poder en unas cuantas manos o en una, peligra la libertad del hombre.

Respecto a la Teoría de la División de Poderes, el profesor Emilio Rabasa expone su pensamiento en 6 puntos que a continuación transcribo:

- 1.- El pueblo no constituye un poder.
- 2.- El poder Ejecutivo no constituye un poder único; existe el poder político de gobierno y el poder administrativo.
- 3.- La teoría mecánica y rígida de Montesquieu hace imposible la vida del Estado, es evidente la coordinación y colaboración de órganos distintos en la unidad del Estado.
- 4.- Normalmente se asigna una sola y típica función, pero no se excluye el ejercicio de una función diversa.
- 5.- La tesis de la paridad de funciones es la más razonable.
- 6.- La función de equilibrio de poderes se asigna en las Constituciones vigentes al Jefe del Estado. (107)

Los pueblos que han logrado su independencia, se encuentran con el problema de la organización del gobierno, con el que se busca el equilibrio de las fuerzas que lo constituyen, con el fin de que no se le da la preponderancia de alguno de ellos y se llegue a degenerar en una fuerza opresora.

El equilibrio de poderes descansa en el principio de la

107 EMILIO RABASA: La Constitución y la Dictadura (Estudio Sobre la Organización Política de México); 6a. ed., Porrúa, México, 1982, pp. XXVII-XXVIII.

pluralidad de poderes, en quienes delega el pueblo su soberanía.

La Teoría de la División de Poderes de Montesquieu sirvió de base para la elaboración de las Constituciones de Francia y de los Estados Unidos de Norteamérica, y éstas a su vez fueron modelo de las Constituciones de los países de América que fueron adquiriendo su independencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos toma igualmente como base de su organización política la Teoría y se ve plasmada en su artículo 49, capítulo I de su Título Tercero, que a la letra dice:

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. (108)

108 Art. 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1990, p. 45.

En nuestro país existe el sistema presidencial el que constituye el poder y la soberanía nacionales en sus tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con limitaciones y atribuciones que aseguran su acción independiente, equilibrada y armoniosa. Los dos primeros representan la voluntad del pueblo. (109)

El poder legislativo y ejecutivo necesariamente deben ser de elección popular, en tanto que el judicial es un órgano de la nación con ciertas funciones elevadas como elemento de equilibrio.

En todas las constituciones de sistema presidencial es de suma importancia que se de un equilibrio entre los dos poderes que representan la voluntad popular.

El profesor E. Rabasa nos dice que fuera del orden legal, el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; sin embargo dentro del orden constitucional, el Congreso es indiscutiblemente superior por la sola facultad de dictar las leyes a las que se encuentra sometida toda la nación, incluso el mismo poder ejecutivo. (110)

109 Cfr. E. RABASA: op. cit., p. 139.

110 Cfr. Ibid., p. 141.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Para que se de un equilibrio no es necesariamente que esten separados ambos poderes, sino que es suficiente que uno sirva de limitación al otro por una especial intervención en sus actos.

Cabe señalar que dentro de la doctrina se ha manifestado que no se trata de una División de Poderes, ya que el Poder es único e indivisible, y lo que se encuentra dividido son las funciones (ejecutiva, legislativa y judicial), precisamente atribuidas al Poder.

Con el transcurso del tiempo se ha podido observar que en nuestro país estas tres funciones no estan completamente separadas, y por el contrario existe una coordinación entre ellas.

Para finalizar con éste capítulo, agregaré que de acuerdo con la forma de gobierno que adoptó nuestro país, existe otro elemento más como fuerza de equilibrio y es: la personalidad de los Estados Independientes, que les confiere una libertad de acción interior. Los poderes federales se ven limitados por la independencia local, a todo y a sólo lo que atañe a los intereses de la nación. La ley fundamental busca nuevamente los contrapesos que garanticen la libertad de las entidades federales. (111)

111 Cfr. Ibid., p. 142.

La personalidad de los estados se manifiesta en dos formas para limitar la omnipotencia del gobierno nacional. La primera es su independencia interior, la segunda es su condición de entidades políticas, que les da el derecho de constituir una Cámara del Congreso, y el de votar como unidades las leyes más altas (las que modifican el pacto fundamental de la nación). (112)

En ocasiones su libertad puede violarse en leyes o actos que la invadan o restrinjan. Entonces es cuando interviene el Poder Judicial de la Nación como órgano de equilibrio, impidiendo la ejecución de los actos violatorios y defendiendo la independencia de las Entidades Federales.

112 Ibid., pp. 142-143.

CAPITULO TRES

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO

3. EL SISTEMA JURIDICO TRIBUTARIO EN MEXICO.

El Estado como forma de organización jurídico-política requiere allegarse de numerario, entendiéndose éste como la obtención de ingresos, para cumplir con su finalidad preponderante de lograr el bien común. En este aspecto el bien común será algo tangible, real y cuantificable, por ejemplo los servicios públicos.

Es obvio que el Estado para lograr su organización y funcionamiento requiere hacer gastos y a su vez necesita procurarse de medios económicos indispensables para cubrir los primeros, lo cual origina la actividad financiera del Estado.

Para la ejecución de esas actividades se requiere de medios necesarios para que sean llevados a cabo y es aquí donde entran las Finanzas Públicas.

Cuando hablamos de finanzas, generalmente estamos hablando de asuntos económicos y esto se debe a que la palabra finanzas deriva de la voz latina FINER que significa "terminar o pagar",

por lo que el término finanzas se refiere a todo lo relativo a pagar, pero también a la forma de manejar aquello con que se paga, y la forma en que se obtuvo. (113)

En nuestra materia las FINANZAS PUBLICAS constituyen la materia que comprende todo el aspecto económico del ente público, y que se traduce en la actividad tendiente a la OBTENCION, MANEJO Y APLICACION de los recursos con que cuente el Estado para la realización de sus actividades que se efectúan para la consecución de sus fines. (114)

Existen cuatro medios por los cuales el Estado va a obtener esos ingresos y son:

- 1) Explotación de sus bienes.
- 2) Manejo de sus empresas.
- 3) Por el ejercicio de su facultad de imperio, con base en el cual establece las contribuciones que los particulares debemos aportar para el gasto público.
- 4) Empréstitos ya sean internos o externos.

113 Cfr. LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ: Principios de Derecho Tributario; 2a. ed., FAC, México, 1986, p. 13.

114 Cfr. Ibid., pp. 13 y 14.

Para el mejor estudio de la actividad financiera del Estado existen tres ramas del derecho que se especializan cada una de ellas en una area determinada de dicha actividad y son

DERECHO FINANCIERO.- Rama del Derecho Público responsable de regular la obtención, manejo y distribución de los ingresos del Estado. (115)

DERECHO FISCAL.- Rama del Derecho Público que comprende las normas que regulan la actuación del Estado para la obtención de recursos y de las relaciones que con esa actuación se generen. (116)

DERECHO TRIBUTARIO.- Dino Jarach define éste concepto como el conjunto de normas y principios jurídicos que se refieren a los tributos. La ciencia del derecho tribuario tiene por objeto el conocimiento de esas normas y principios. (117)

Adolfo Atchavahian nos dice respecto a estas tres disciplinas lo siguiente:

"En realidad, no habria solamente una rama juridica, sino tres intimamente vinculadas, y en cuanto

115 Cfr. Ibid., p. 15.

116 ADOLFO ARRIOJA VIZCAINO: Derecho Fiscal; 2a. ed., Themis, México, 1985, pp. 11 y 12.

117 L. H. DELGADILLO G.: op. cit., p. 17

al modo de denominarlas con propiedad, somos partidarios de sostener, como lo sugirieron algunos autores, que existirían algo así como sucesivos círculos concéntricos que comprenden dentro de sí, o bien resultan comprendidos, los diferentes ámbitos de normatividad jurídica que nos interesan.

En orden decreciente de comprensividad, habría:

derecho financiero, derecho fiscal y derecho tributario.

El primero incluiría la regulación de los actos cumplidos por el Estado: a fin de procurar los medios de financiamiento para atender los gastos públicos; a fin de realizar estos últimos; y los que se relacionan con la administración de los bienes que le pertenecen.

El derecho fiscal incorporaría los principios y normas según los cuales el Estado percibe los recursos resultantes de la contraprestación por los particulares, en pago de los servicios públicos que les son dados, los derivados de la explotación de los bienes del dominio público originario, y de las empresas de que sea titular, como igualmente los percibidos por el uso del crédito público.

Por último, el derecho tributario comprendería aquel conjunto de materias exclusivamente relativas a la actuación del Estado en uso del poder de imposición, esto es, el de crear tributos, ingresos públicos coactivamente exigibles a los particulares, y a su actuación en tanto fisco, o sea ente recaudador de los tributos establecidos."(118)

Ha quedado establecido que el Estado necesita allegarse de medios necesarios para cumplir con las actividades inherentes a sus

118 ADOLFO ATCHAVAHIAN: Lo Contencioso Tributario en América, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 20. número extraordinario; citado por L. H. DELGADILLO G.: op. cit., pp. 17 y 18

funciones, igualmente las formas en que lo hace, pero es importante explicar por qué los particulares tenemos el deber de contribuir.

El profesor Adolfo Arrijoja señala que el transfondo de la relación Estado-Gobernados es de carácter eminentemente económica, puesto que si el Estado necesita de elevados recursos económicos para implementar las funciones públicas, lo justo y apropiado es que tales recursos deban generarse, casi en su totalidad, en las aportaciones proporcionales derivadas de los ingresos, rendimientos o utilidades obtenidas por los ciudadanos que, gracias a la existencia de esos satisfactores públicos, cuentan con el tiempo y con las oportunidades adecuadas para llevar a cabo diversos géneros a los que se ha denominado "actividades productivas". (119)

De manera que en la actualidad los particulares tenemos que contribuir con el Estado porque tenemos conciencia de que así debe ser, ya no será como en la antigüedad que el Estado obligaba a los gobernados a contribuir por la fuerza, por capricho del gobernante o bien como consecuencia de la victoria militar.

119 Cfr. A. ARRIOJA VIZCAINO: op. cit., pp. 3 y 4.

Esta situación surge cuando la voluntad del pueblo crea al Estado a través de la promulgación de un documento normativo superior de juicios de valor (Constitución), que organiza y . delimita su funcionamiento interno y externo. Esta organización se vale del derecho e instaure un ordenamiento jurídico que señala las responsabilidades y atribuciones a los miembros de dicho Estado.

Atendiendo esta idea es como el Estado a través del uso de su poder de imperio establece las contribuciones necesarias, y que los particulares, sometidos a ese poder, debemos participar con una parte de nuestra riqueza. (120)

A ese poder de imperio del Estado para establecer las contribuciones a los gobernados se le denomina de varias formas como son: "Supremacía Tributaria", "Potestad Tributaria", "Potestad Impositiva", "Poder Fiscal", "Poder de Imposición", etc.

Particularmente utilizaré el término "Potestad Tributaria", siendo el siguiente tema a desarrollar.

120 Cfr. L. H. DELGADILLO G.: op. cit., pp. 33 y 34.

3.1. POTESTAD JURIDICO TRIBUTARIA Y COMPETENCIA
JURIDICO TRIBUTARIA.

Decía anteriormente que el Estado establece contribuciones impuestas a los gobernados en ejercicio de su poder de imperio como organización política soberana. La normatividad que justifica lo anterior son el artículo 31 fracción IV, 39 y 73 fracción VII.

Dentro de la Potestad Tributaria específicamente, nos dice el profesor Humberto Delgadillo, que cuando el pueblo expresa su voluntad soberana para formar el Estado, plasma en su Constitución la organización y funcionamiento de sus órganos, los cuales quedan sometidos al orden jurídico en el ejercicio de las atribuciones necesarias para su desempeño. De esta manera la fuerza del Estado se transforma en Poder Público, sometido al Derecho del cual dimana y le sirve de medida en su manifestación. (121)

De tal manera es la Potestad Tributaria producto de la voluntad soberana del pueblo mexicano de autorganizarse en Estado, así como que la organización se viese regulada por la Constitución como documento jurídico normativo soberana que

121 Cfr. Ibid., p. 34.

organiza lo jurídico y lo político del Estado.

La Constitución crea organismos a los cuales dota de leyes para que los regulen. Por lo que se entiende que no solo los dota del poder del Estado sino de las normas que los van a autolimitar, así como delimitar el campo de acción de cada organismo dándoles responsabilidades y atribuciones.

El poder que tiene el Estado es un poder político dominado por el derecho con lo cual nace el Estado de Derecho. La Constitución Política reconoce esa fuerza en sus artículos 39, 40 y 41.

el poder del Estado, y en esta materia en particular el Poder Tributario fué plasmado en la Constitución Política, de donde dimana la Potestad Tributaria, que es ejercida por los órganos a quienes se les atribuye expresamente (FISCO). La Potestad Tributaria se expresa en la norma suprema como facultad para imponer contribuciones, lo cual es inherente al Estado en razón de su poder de imperio, y se ejerce cuando ese órgano correspondiente, Congreso de la Unión, establece las contribuciones en una ley, que vinculará individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación jurídico tributaria. (122)

122 Cfr. Ibid.

Enseguida señalaré como es ejercida esa Potestad Tributaria del Estado por medio de sus tres funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

En principio se encuentra facultado el Legislativo para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto anual de gastos. Artículo 73 fracción VII, y 74 de la C.P.E.U.M.

Ejecutivo.- Esta facultado para ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y proveer su exacta observancia. Artículo 89 fracción I de la C.P.E.U.M. Así mismo el Presidente de la República tiene como atribución fallar por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, las controversias que suscite la actividad de las autoridades fiscales.

Judicial.- Los Jueces de Distrito y la Suprema Corte conocen de los juicios de amparo que los particulares promuevan contra la expedición de leyes tributarias inconstitucionales, actos o procedimientos de las autoridades fiscales, y fallos del Tribunal Fiscal violatorios de garantías individuales. También la Suprema Corte resuelve el recurso de Revisión Fiscal que pueden promover opositor y autoridades contra las sentencias de las

Salas del Tribunal, cuando se aparten de una aplicación exacta de la ley. Artículos 103 y 104 tercer párrafo de la C.P.E.U.M.

Juntos deben ver por el beneficio del pueblo, de acuerdo con el artículo 39 del mismo ordenamiento.

Ahora bien, para que la Potestad Tributaria funcione en realidad, requiere de un ámbito de aplicación igualmente real, y es aquí donde aparece la Competencia Tributaria.

Vamos a entender por Competencia Tributaria el ámbito físico geográfico determinado o determinable donde se aplica la Potestad Tributaria.

Delgadillo Gtz. define a la Competencia Tributaria como el poder jurídico, general y abstracto, para la actuación de los órganos públicos en materia fiscal, que se deriva del poder del estado, y que se encuentra sometida a un orden jurídico preestablecido. (123)

El ejercicio de la Potestad Tributaria encuentra problema en los Estados Federados, como es el caso de México, no siendo así en Estados Unitarios.

123 Ibid. p., 36.

Como consecuencia de lo anterior, la competencia tributaria, producto de la potestad, en México se divide en tres espacios: Federal, Estatal y Municipal. La competencia federal tiene en algunos ámbitos exclusividad, y en otros es concurrente con los Estados miembros de la Federación.

Las facultades exclusivas de la Federación las señala el

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior.
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27.
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4o Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y artículo 73 fracción XXIX de la C.P.E.U.M.
- 5o. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Aguardiente y productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza. (124)

124 Art. 73 de la CPEUM; pp. 56 y 66.

Existen algunas materias que les estan prohibidas expresamente a los Estados, por lo que se entiende que también le son exclusivas a la Federación. Las contempla el art. 117 constitucional.

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

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

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

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

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

También al artículo 27 le da facultad expresa a la Federación de

legislar en materia agraria, lo que implica legislar en materia tributaria; de acuerdo con la fracción XXX del artículo 73.

La competencia Tributaria Concurrente se origina cuando determinada materia puede ser gravada tanto por la Federación como por los Estados.

La concurrencia competencial se da de acuerdo al artículo 73 fracción VII (facultad del Congreso para crear contribuciones), en el artículo 40 (fundamento constitucional de la Potestad Tributaria de los Estados), y artículo 124.

El fundamento del poder tributario de los Estados radica en la autonomía y soberanía interna de los mismos, ya que la soberanía implica el ejercicio de la Potestad Tributaria. (125)

En ejecutoria 234 de 1986 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró como materias concurrentes:

- a) La tributación de comercio;
- b) El gravamen de los ingresos derivados del trabajo; y
- c) Arrendamientos celebrados por comerciantes arrendadores.

125 L. H. DELGADILLO: op. cit., p.39.

La competencia de los Municipios va a ser tratada en el siguiente capitulo. En seguida veremos cuáles son los límites y alcances de la Potestad Tributaria.

Los límites a la Potestad Tributaria no son más que las barreras de formalidad que el fisco debe cuidar y son 4 específicamente.

1.- Garantía de Irretroactividad: en materia tributaria el punto para determinar la irretroactividad de la ley se encuentra en la realización del hecho generador en relación con su vigencia, por lo que sólo podrán generarse efectos jurídicos de acuerdo a lo dispuesto en la norma tributaria vigente, en el momento en que se realizó el hecho generador. (Art. 14 constitucional y 60. del Código Fiscal de la Federación).

2.- Garantía de Legalidad: encuadra dos aspectos; el establecimiento de las contribuciones; y sobre la actuación de las autoridades. El primer aspecto lo regula el artículo 31 fracción IV constitucional, el que señala que los mexicanos estamos obligados a contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Por lo que sólo se impondrán las contribuciones por ley formal y

materialmente considerada. El segundo aspecto lo regula el artículo 16 del mismo ordenamiento que se refiere a las formalidades que legalmente deben revestir las actuaciones de las autoridades.

3.- Libertad de Trabajo: consagrada en el artículo 50. constitucional. Por medio de éste se establece que ningún impuesto debe afectar dicha libertad pues no es lícito expedir leyes tributarias que graven excesivamente el producto del trabajo.

4.- Derecho de Petición: en materia tributaria el derecho de petición es la potestad de todo individuo para solicitar a las autoridades que intervengan para hacer cumplir la ley fiscal, consiste en la emisión de un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado eleve. Artículo 80. constitucional. Existen dos casos de excepción reglamentados: La Negativa Fictae (artículo 37 C.F.F.); y los casos no reales ni concretos (artículo 34 C.F.F.)

Dentro de los alcances de la Potestad Tributaria tenemos a los siguientes:

1.- Prisión por deudas fiscales: en principio el artículo 17 constitucional prohíbe la prisión por deudas de carácter puramente civil, sin embargo cuando se generan delitos de orden fiscal los responsables son castigados con la privación de libertad cuando han omitido el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Se realiza en mérito del elevado valor que protege el fisco y que es el bien común.

2.- Confiscación de bienes: el artículo 22 constitucional en su inicio prohíbe la confiscación de bienes, pero más adelante, el mismo precepto señala que no se considera confiscación la aplicación total o parcial de bienes para el pago de impuestos o multas. Lo que busca éste precepto es evitar que los particulares evadan el pago de sus contribuciones.

3.- Exención de impuestos: La constitución de nuestro país en su artículo 28 prohíbe la exención de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. Pero de conformidad con las leyes secundarias o reglamentarias de la Constitución establecen los sujetos que por determinadas circunstancias quedan exentos del pago de determinado impuesto. Esto es en mérito al principio de equidad y justicia tributaria.

Dentro de este tema señalé que la Competencia Tributaria en México se divide en tres espacios, a saber: Federal, Estatal y Municipal, los dos primeros ya fueron abordados en el desarrollo del tema, sin embargo hace falta hablar del ámbito Municipal, pero atendiendo a que es la parte medular de esta investigación será tratado con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

3.2. LA NORMATIVIDAD TRIBUTARIA.

Dentro de este tema voy a referirme a nuestro ordenamiento supremo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en orden de importancia continuaré con el Código Fiscal de la Federación, y para concluir abordaré la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

3.2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dentro de este espacio analizaré los preceptos constitucionales referentes a la materia fiscal.

El profesor Adolfo Arrijoa nos dice que uno de los pilares fundamentales del Derecho Fiscal está constituido por el llamado

Principio de Constitucionalidad, el cual, implica una sumisión a las características esenciales del orden jurídico que nos rige, puesto que debe encontrarse fundada en los correspondientes preceptos constitucionales, o al menos, debe evitar el contradecirlos. (126)

Dentro del orden jurídico de cualquier Estado el primer rango está ocupado por las normas constitucionales cuya función es la de expresar las bases fundamentales de dicho orden.

Iniciaré con el precepto constitucional que establece la obligación de los mexicanos a contribuir y del cual se desprenden cinco principios, además de ser el fundamento de toda la materia fiscal.

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (127)

Señalé anteriormente que se desprenden cinco principios de éste artículo y son los siguientes:

126 A. ARRIJOJA VIZCAINO: op. cit., p. 179.

127 Art. 31 de la CFEUM: pp.38 y 39.

a) Principio de Generalidad: éste es la consecuencia directa del régimen de legalidad tributaria. Las contribuciones participan de las características esenciales del acto que les da vida: la ley, y el ser general es uno de los principales elementos del acto legislativo. Por lo que decimos que una ley es general cuando se aplica, sin excepción, a todas las personas que se coloquen en las diversas hipótesis normativas que la misma establezca.

b) Principio de Obligatoriedad: el mismo artículo citado anteriormente establece que contribuir a los gastos públicos constituye una obligación ciudadana de carácter público.

Ahora bien si se vincula ésta obligación con el Principio de Generalidad, implica como señalé anteriormente, que toda persona que se ubique en alguno de los supuestos previstos en ley, en éste caso tributaria, automáticamente adquiere la obligación de cubrir el correspondiente tributo.

c) Principio de Vinculación con el Gasto Público: también denominado Destino de las Contribuciones. En el referido artículo constitucional se establece que debemos contribuir para los GASTOS PUBLICOS, así de la federación, como del Estado y

Municipio en que se resida. Es ésta pues la principal justificación de la relación jurídico-tributaria.

Los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas. (128)

d) Principios de Proporcionalidad y Equidad: sobre éstos principios ha habido una serie de opiniones en contrario originando diversas teorías, considerando algunos autores que se trata de un solo principio, sin embargo ha prevalecido la teoría de que se trata de dos y no de uno solo.

"La proporcionalidad da la idea de una parte de algo, por lo que el tributo debe ser establecido en proporción a la riqueza de la persona sobre la que va a incidir.

"La equidad debe derivarse de aquella idea de la justicia del caso concreto; de la aplicación de la ley en desigualdad de condiciones a los que se encuentren en igualdad de circunstancias.

128 Cfr. A. ARRIJOJA VIZCAINO: op. cit., pp. 185 y 186.

"De tal manera, habría proporcionalidad y equidad cuando la carga del impuesto sea de acuerdo con la capacidad contributiva de los sujetos y se aplique a todos aquellos que se encuentren en el supuesto señalado por la ley."(129)

e) Principio de Legalidad: de conformidad con el artículo de estudio, debemos contribuir "de manera proporcional y equitativa que DISPONGAN LAS LEYES", de acuerdo con esto se ratifica el principio de legalidad tributaria.

En tales circunstancias se confirma el postulado esencial del Derecho Fiscal referente a que toda relación tributaria debe realizarse dentro de un marco legal que la establezca y la regule.

Con este último principio se termina de analizar al multicitado artículo 31 de nuestra carta magna.

Ya en el desarrollo de éste capítulo se afirmó que el deber de contribuir con el Estado se debe a la voluntad del pueblo que crea al Estado, pues bien éste principio fué plasmado dentro del documento normativo que lo regula, Constitución Política, pero

129 L. H. DELGADILLO GUTIERREZ: op. cit., pp. 50 y 51.

específicamente en nuestro país, se encuentra en los artículos 39, 40 y 41 de la C.P.E.U.M., referente al Capítulo de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.

El siguiente artículo que justifica la facultad de imperio del Estado para imponer contribuciones es el artículo 73 en sus fracciones VII y XXIX, ya citados en el cuerpo de éste trabajo, y que se refieren a las facultades del Congreso para imponer las contribuciones necesarias; y también la facultad de establecer contribuciones en áreas específicamente exclusivas de la Federación.

Antes de que el Congreso fije las contribuciones, atendiendo al párrafo anterior, deben ser discutidas por la Cámara de Diputados en los términos del artículo 74 Constitucional.

Ahora bien el artículo 49 del mismo ordenamiento señala que el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En consecuencia del artículo 41 y 49 ya citados, es el artículo 89 en su fracción I, el que faculta y obliga al Poder Ejecutivo a

promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y ha proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El presidente ejerce esa facultad a través del Fisco, el cual viene a adquirir la característica de autoridad administrativa.

Con relación a la intervención del Ejecutivo en la materia fiscal el artículo 92 establece que el presidente de la República debe estar asistido, al promulgar las leyes, por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que corresponda el negocio. También señala que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho del ramo a que corresponda el asunto y sin ese requisito no serán obedecidos.

Analizando otro artículo constitucional, el Congreso ejerce la atribución que le concede el artículo 72 al emitir las leyes fiscales.

La Competencia del Poder Judicial Federal en materia fiscal la determina el artículo 103 al establecer que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías

10

1944

1945

1946

1951

1956

1957

"La anterior situación cambió el 9 de julio de 1924 pues se creó el "Jurado de Penas Fiscales" y el 12 de mayo de 1926 cambió de nombre al de "Jurado de Infracciones Fiscales". Este fue el primer tribunal administrativo creado para resolver las inconformidades con sanciones impuestas por infracciones de todas las leyes tributarias, cuyas atribuciones eran autónomas y decisiones independientes.

"El 27 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, en la que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación cuyas disposiciones eran de carácter únicamente procesal.

"El Código Fiscal de la Federación empezó a regir el primero de enero de 1930. Este impuso un sistema uniforme para la aplicación de toda la legislación tributaria, derogando todas las leyes que se opusieran a sus preceptos." (130)

Posteriormente fue expedido un nuevo Código Fiscal de la Federación, el 30 de diciembre de 1938, con la finalidad de uniformar la aplicación e interpretación de toda la legislación tributaria. Dereogó varias leyes fiscales, sin embargo dejó las que no se opusieran a sus preceptos.

130 Cfr. A. ARRIOJA VIZCAINO: op. cit., pp. 41-45.

El 30 de diciembre de 1966 fué expedido el Código Fiscal de la Federación que derogó al anteriormente citado. Este a su vez fué derogado por el Código expedido el 31 de diciembre de 1981, pero que entro en vigor hasta el día primero de enero de 1983 y que es el que actualmente nos rige.

El Código contiene preceptos de orden sustantivo y normas procesales. Divide el procedimiento tributario en dos fases: la oficiosa, en la que la autoridad actúa de acuerdo con preceptos del mismo Código y leyes tributarias que no se le opongan, y la fase contenciosa, que comprende el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de actos o procedimientos de la autoridad violatorios de la ley. En la segunda parte del precepto se estudian las dos fases del procedimiento tributario.

El artículo 10. del Código Fiscal establece a los particulares la obligación de contribuir para los gastos públicos, así como que dichas contribuciones deben estar previamente establecidas en ley.

El artículo 2 y 3 nos habla de la clasificación de las

contribuciones, las cuales podran ser: Impuestos, Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras, Derechos, Accesorios de las Contribuciones, Aprovechamientos, Accesorios de los Aprovechamientos y Productos.

En general el Código Fiscal de la Federación determina la Relación Jurídico-Tributaria; el Crédito Fiscal; los Sujetos de la Relación Jurídico-Tributaria; las diversas formas de extinción de las obligaciones, la Exención Tributaria; los diferentes Ilícitos Tributarios; el Procedimiento Administrativo; el Procedimiento Administrativo de Ejecución; los Recursos Administrativos y el Juicio de Nulidad.

Para finalizar con este ordenamiento subrayaré que el mismo es de aplicación federal para toda la República Mexicana.

3.2.3. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

El artículo 25 fracc. II de ésta constitución establece la obligación de los vecinos del Estado de México a contribuir para los gastos públicos del Estado y Municipios en que residan de la

manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal.

El fundamento del poder tributario del Estado de México radica en la autonomía y soberanía interna del mismo, según los artículos 4, 5, 6 y 7 de la constitución estatal.

El artículo 70 fracción XVII de dicho precepto establece la facultad de la legislatura local de fijar las contribuciones necesarias para los gastos del Estado. La fracc. XX otorga la facultad de discutir y aprobar los Presupuestos de Ingresos Municipales que formen los respectivos Ayuntamientos.

El artículo 89 determina las obligaciones del Gobernador del Estado y en su fracción IX se encuentra la de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y acuerdos de la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Los artículos anteriormente citados de la Constitución del Estado de México son los más importantes en cuanto a materia fiscal se refiere.

Para concluir con éste capítulo señalaré que ya ha quedado establecido que el Estado necesita allegarse de ingresos que le permitan estar en posibilidades de financiar el bien común, por lo que esos ingresos se encuentran globalizados en la Ley de Ingresos de la Federación. Esta es una ley específica que da hipótesis de valor, es un catálogo de los ingresos que el Estado esta autorizado a percibir.

El fundamento constitucional de la Ley de Ingresos de la Federación son los artículos 73 fracc. VII, 74 fracc. IV y 31 fracc. IV.

Dicha ley es elaborada en la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero es el presidente de la República quien la propone y somete a consideración del Congreso de la Unión, una vez aprobada es expedida por este mismo poder Legislativo.

Los Estados también tienen la atribución de expedir sus respectivas leyes de ingresos dentro de su Potestad y Competencia Tributaria.

CAPITULO CUATRO.

LA SITUACION TRIBUTARIA ACTUAL DEL MUNICIPIO.

4. SITUACION TRIBUTARIA DE LOS MUNICIPIOS EN LA ACTUALIDAD.

Para iniciar este importante capítulo señalaré las principales ideas que consagra el texto original del artículo 115 constitucional en la Constitución de 1917.

En principio dicho artículo consagra ideas fundamentales como la libertad o autonomía municipal, refiriéndose al reconocimiento de un ámbito geográfico determinado de validez de las propias normas que el municipio tiene capacidad de darse, y el principio de la autoridad municipal, donde se establece que el ayuntamiento se elegirá popularmente. (131)

Respecto a la autonomía económica del municipio, hay mucho por hacer, puesto que a pesar del interés de los constituyentes por dejar bien establecida su autonomía financiera a través de largos debates no lograron hacerlo, pues se determinó en la fracción II que los municipios administrarían libremente su hacienda, la que se formaría con las contribuciones que les señalaran las legislaturas de los Estados; con ello se dejaba supeditado al municipio al Congreso de los Estados, ya que éstos

131 ALEJANDRO SEPULVEDA A.: "La Reforma Fiscal Municipal"; en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año 1, No. 2, mayo-agosto 1986, p. 640.

serían los que asignarían las contribuciones.

Desde entonces, dicho artículo 115 ha sido reformado, en 1928, 1933, 1943, 1947 1953 y finalmente el 3 de febrero de 1983.

En la actualidad, y a pesar de las reformas de 1983, los municipios siguen encontrándose en su gran mayoría en situaciones económicas desfavorables. Se encuentran con un gran número de problemas para cumplir con sus funciones.

Hay coincidencia entre diversos autores que esos problemas son originados por el gran desequilibrio regional y por el fracaso que representa la centralización de las decisiones, de los ingresos públicos y de la intervención de las otras dos esferas de gobierno: o la federal o la estatal, en actividades que son de carácter exclusivo de los municipios consiguiendo con ello impedir sus funciones naturales de gobierno comunitario y democrático.

Por la situación de que los municipios se encuentran relegados en un tercer plano en los intereses de la federación se le ha llegado a denominar el "limosnero de la Federación", o la "cenicienta de la Hacienda Pública" o bien un simple "apéndice de la federación", entre otros.

El Lic. Miguel Acosta Romero nos dice que la organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido tradicionalmente ineficiente, y que han sido varios los factores que han intervenido para tal situación, entre ellos como ya lo señalé en párrafos anteriores, la intervención de las autoridades federal y estatales, así como la falta de recursos económicos. (132)

Otros elementos que intervienen como antecedente a dicha situación son: la ausencia de la Ley Orgánica que reglamente el artículo 115 constitucional; así como la desaparición del Ayuntamiento de la Ciudad de México y su conversión en dependencia de la Administración Centralizada del Gobierno Federal bajo el mando directo del Presidente de la República.

Los factores señalados anteriormente son la causa principal para que los funcionarios municipales no cumplan con su tarea de organizar el elemento humano y las riquezas naturales y materiales de la localidad en beneficio de los ciudadanos.

Los problemas administrativos que afrontan los municipios mexicanos tienen su origen en la falta de autonomía política y económica, que se traduce en una dependencia del municipio con respecto a la Federación y los Estados. (133)

132 Cfr. MIGUEL ACOSTA ROMERO.: "Estructura Administrativa Municipal"; En Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año 1, No. 2, mayo-agosto 1986, p. 722.

133 Ibid.

La insuficiencia de recursos no es el único, aunque si el más importante de los problemas a los que se enfrentan los municipios.

Los medios económicos puestos a disposición de los Ayuntamientos no son suficientes para realizar las funciones que éstos tienen a su cargo.

Algunos otros problemas a los que se enfrentan los municipios, independientemente del de la insuficiencia económica, son el que los funcionarios de los municipios no hacen uso adecuado de los recursos que se les entregan, ya sea por falta de planeación, presupuestos inadecuados, personal impreparado teóricamente, insuficientes medidas de control para el ejercicio de su presupuesto o bien la falta de honradez de los mismos.

Grandes municipios se encuentran con problemas como son vivienda, transporte, abastecimiento de agua, limpieza, vialidad, etc.

Municipios pequeños tienen una falta de relación entre las necesidades públicas y los recursos con que cuentan para tratar de satisfacerlas.

Y por lo que respecta a los municipios rurales su situación

es tan caótica que no cuentan con los servicios públicos urbanos

más elementales.

Respecto a la situación actual de los municipios el profesor Moisés Ochoa nos dice que dentro del sistema Federal, los municipios son tratados en tres formas distintas que implican una enorme injusticia. El primer caso, las Leyes Federales señalan participación precisa a favor de algunos municipios. En el segundo caso, las leyes federales encomiendan a las Legislaturas locales el señalar el por ciento de participación municipal libremente. Y en el tercer caso, las leyes federales ni señalan participación a los Municipios, ni encargan a las Legislaturas locales el fijarlas. (134)

El municipio se ha venido rezagando del proceso evolutivo, y vive grandes problemas económicos, que derivan de sus limitaciones y recursos frente a sus necesidades en constante aumento.

Otra causa que contribuye a la falta de desarrollo en los municipios es que existen un gran número de ellos y que en su generalidad carecen de base económica suficiente para atender las exigencias normales de los servicios públicos esenciales para que viva la comunidad.

El Lic. Fernando Rodríguez de la Mora señala que se hace necesario restablecer el equilibrio fiscal entre las entidades con derecho a recaudar impuestos, porque es preciso tomar en cuenta que es a nivel de gobierno municipal donde compete aprovisionar los servicios que procuren el ambiente físico adecuado para que los miembros de la comunidad puedan tener un desempeño productivo normal y un razonable nivel de bienestar y seguridad general."

"Respecto al exceso de municipios nos dice que en la mayoría de los Estados hay un elevado número de municipios, sobresaliendo Oaxaca con 578. Y que con ésta excesiva división se ha producido una incapacidad evidente de los municipios para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, por lo escaso de sus recursos presupuestales" (135)

Por otra parte se puede observar que en la mayoría de los municipios, las personas que integran el Ayuntamiento carecen de una adecuada preparación, lo que contribuye a agravar el manejo de los asuntos públicos, quedando todo el poder municipal en pequeños grupos o una sola persona, tomando decisiones que generalmente sólo benefician intereses personales.

135 FERNANDO RODRIGUEZ DE LA MORA: "El Fortalecimiento Económico de los Municipios"; en la Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, México, Año II, No. 4, mayo-agosto 1978, pp. 19 y 20.

Cabe señalar que la problemática municipal se debe principalmente a la centralización del poder político. Y que la autonomía municipal abarca el plano político, económico y financiero.

La actitud de los municipios ha sido en general pasiva y receptiva derivada de la centralización y del paternalismo de la Federación y de los Estados. El gobierno municipal se ha acostumbrado a que si no hay dinero proveniente de la Federación o del Estado no se emprenden obras y actividades. Carecen de interés e iniciativa para iniciar programas o actividades que sean útiles para su desarrollo en todos los aspectos, económico, político, social y cultural.

La generalidad de las actividades municipales se limitan a la prestación de servicios públicos. Y los propios de los municipios son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastros, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, los cuáles deberán ser prestados en forma continua, regular, general y uniforme.

Ahora bien, veamos cuáles son las facultades y atribuciones de los municipios, según el profesor Acosta Romero.

Para empezar, nos dice que es difícil precisarlas debido a la falta de unidad en las legislaciones locales, sin embargo en su generalidad se encuentran:

1.- Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local (referidas exclusivamente a materia municipal); y para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

2.- Manejar libremente su hacienda y patrimonio.

3.- Administrar los bienes del dominio público y privado del municipio.

4.- Organizar la administración y los servicios municipales.

5.- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la federación como estatales.

6.- Acción cívica: fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

7.- Obras públicas municipales.

8.- Procurar el cumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno." (136)

Para concluir señalaré los puntos que a mi consideración son las principales causas de que los municipios se encuentren en una situación tributaria deficiente:

1.- Principalmente la insuficiencia de libertad económica y financiera.

2.- Falta de libertad política.

3.- Intervención constante de la Federación y de las entidades federativas en materias exclusivas de los municipios.

4.- Falta de capacidad administrativa.

5.- Ausencia de una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional.

6.- El hecho de que las participaciones municipales sean señaladas por las legislaturas de los estados.

7.- Igualmente el que las mismas tengan que aprobar el presupuesto de ingresos municipales.

- 8.- La existencia de un gran número de municipios en el país.
- 9.- Actividad pasiva y receptiva de los municipios derivada de la centralización y el paternalismo de la Federación.
- 10.- Dependencia total y absoluta de las entidades federativas y de la propia federación.
- 11.- Crecimiento desproporcional entre las necesidades de las comunidades y los recursos para satisfacerlas.
- 12.- Que a problemas de naturaleza económica se le dan soluciones de tipo político; entre otras.

4.1. LA POTESTAD Y COMPETENCIA TRIBUTARIA A NIVEL MUNICIPAL.

Ya en el capítulo anterior se definieron los conceptos de Potestad y Competencia Tributaria; siendo la primera el poder soberano del pueblo, el cual a través de una Constitución Política, igualmente soberana, faculta al Estado (Fisco) a imponer contribuciones y obliga a los particulares a pagarlas. Respecto a la Competencia Tributaria, se determinó como el poder jurídico general, abstracto, producto de la potestad tributaria,

para la actuación de los órganos públicos en materia fiscal y sometida a un orden jurídico preestablecido.

Ahora bien, el Poder Tributario a nivel Municipal, simplemente no existe, y esto se debe a que no tiene un poder legislativo en sentido estricto, pues el Ayuntamiento como órgano materialmente legislativo se limita a la expedición de reglamentos.

Los municipios están imposibilitados para establecer por sí mismos sus tributos, siendo las legislaturas de los Estados las facultadas para establecerlos.

Ante esta falta de Poder Tributario en el municipio, éste difícilmente cuenta con las contribuciones necesarias para cubrir su gasto público, quedando supeditado a las contribuciones y participaciones que le saquen las legislaturas.

Respecto a la Competencia Tributaria, el artículo 115 constitucional establece que los municipios podrán administrar libremente su hacienda, sin embargo esto no garantiza que sea suficiente para atender las necesidades más elementales, sólo podrán sugerir a las legislaturas estatales los tributos que consideren necesarios y convenientes.

La realidad de las cosas es que los municipios se limitan a recaudar y a erogar lo autorizado en los Congresos Locales; actividad que realiza a través de las Tesorerías Municipales.

El artículo 115 constitucional establece los elementos con los cuales esta integrada la Hacienda Municipal, siendo los siguientes: a) Contribuciones, fundamentalmente las relativas a la propiedad raíz y sus modificaciones; b) Participaciones Federales; c) Ingresos por los servicios públicos que preste; y d) rendimiento de sus bienes.

Como conclusión a éste tema, el Lic. Delgadillo Gtz. nos dice: que el municipio carece de Poder Tributario ya que no puede establecer sus contribuciones directamente, y sólo con base en su Competencia Tributaria administrará su hacienda. (137)

El mismo autor nos dice que con la finalidad de solucionar los problemas en materia de Potestad y Competencia Tributaria entre los tres niveles de gobierno, y con el fin de fortalecer el pacto federal, se han realizado diversos Convenios y Reuniones Nacionales procurando la coordinación entre esos entes de gobierno. (138)

137 L. H. DELGADILLO GUTIERREZ: op. cit., p. 45.
138 Cfr. Ibid.

Dicha actividad se encuentra regulada por la Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978 y publicada en el D. O. de la Federación el 27 del mismo mes y año.

Lo que pretende la Ley de Coordinación Fiscal es coordinar el sistema fiscal de la federación, estados, municipios y distrito federal; organizar el Fondo General de Participaciones; fijar las participaciones a las entidades federativas; regular la forma de colaboración administrativa y establecer cuáles y cómo se constituyen los organismos para el manejo de la coordinación.

Concluiré señalando que ante un Fisco Federal poderosos nos encontramos con un Fisco Municipal raquítico, casi inexistente.

4.2. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1983.

Las reformas que vamos a tratar en éste apartado son las referentes a las que modificaron al artículo 115 constitucional.

Es importante señalar cuáles eran las circunstancias en el municipio anteriores a las reformas, pues las mismas son causas directas que motivaron al poder legislativo para actuar.

Como ya señalé en el transcurso de esta investigación, desde 1917 se ha determinado como característica elemental del municipio, su autonomía tanto de la esfera federal como de la estatal, esto significa que se consagró la libertad municipal, pero no se reglamentó su ejercicio, propiciando el subdesarrollo de dicha institución.

Tal subdesarrollo igualmente es generado por la constante centralización del poder político. Por lo que se pensó que era necesario redistribuir y descentralizar dicho poder entre los tres niveles: federal, estatal y municipal, consiguiendo con ello que el Estado tenga capacidad de gobernar a la población del territorio en todas las regiones y localidades del país. (139)

Los problemas económicos de los municipios eran demasiado graves, ante la imposibilidad de manejar realmente su propia hacienda. Pues como ya lo señalé en otro apartado, aunque la Constitución le daba libertad al municipio de manejar su hacienda, ésta se integraba por lo que las legislaturas de los estados consideraban suficiente para satisfacer las necesidades más elementales, como consecuencia se tenía una inestabilidad económica, impidiéndole desarrollo a los municipios.

139 Cfr. RAUL OLMEDO: "Crisis y Reforma Municipal"; en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, AÑO 1, No. 2, mayo-agosto 1986, pp. 632-635.

Ahora bien, para que la libertad municipal exista se debe basar en la independencia económica, por lo que era necesario que el municipio tubiera medios suficientes para subsistir.

Otra causa más que impulso a la reforma fué el hecho de que los ingresos de los municipios no se encontraban delimitados, no se sabía que conformaba a la Hacienda Pública Municipal.

El Lic. Alejandro Sepúlveda Amor, nos dice que en la iniciativa de la ley para modificar al artículo 115 constitucional, se reconoce abiertamente la tendencia centralizadora por parte de la Federación y los Estados hacia el Municipio, privándolo de la capacidad y recursos para desarrollarse en todos sus sentidos, su ámbito territorial y personal, determinando que ha llegado el momento de revertir la tendencia a concentrar todo en el centro como actitud necesaria para el fortalecimiento del sistema federal. (140)

La actividad del municipio se limitaba a la simple prestación de servicios públicos.

La falta de libertad política, administrativa, la constante intervención de la esfera federal y estatal en asuntos municipales, así como el hecho de que las legislaturas locales

140 A. SEPULVEDA A.: op. cit., p. 640.

fijaran las aportaciones y participaciones municipales, y la actitud pasiva, receptiva y de dependencia total de la federación y de los propios estados, aunado al crecimiento desproporcional entre las necesidades de las comunidades y los recursos para satisfacerlas en los numerosos municipios del país también fueron causas directas, entre otras, para modificar al multicitado artículo 115.

Anteriormente a las reformas de 1983, se busco y se dieron otros medios para dotar al municipio de lo necesario para su desarrollo, entre los que se encuentran la Coordinación Fiscal, expidiéndose la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados; sin embargo las disposiciones de dicha ley no fueron suficientes para lograr el total desarrollo, ni siquiera el mínimo en la mayoría de los municipios.

Ante tal situación se pensó que la verdadera solución a la falta de desarrollo de los municipios tenía que ser a nivel constitucional para garantizar su libertad, enfrentando problemas económicos, políticos, sociales y administrativos.

Fué el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de la República, quien promovió ante el Congreso de la Unión una serie de reformas al artículo 115, con la intención de fortalecer al

municipio en sus aspectos político, económico, social y administrativo; se trataba de reintegrarle todas las atribuciones y facultades que le correspondían, restituyendo la concepción originaria de que el municipio es la base de nuestra organización política y administrativa. (141)

Las reformas fueron publicadas el 3 de febrero de 1983 y entraron en vigor al día siguiente de su publicación.

Dentro de los principales aspectos que contempla la reforma se encuentran los siguientes:

1.- A la fracción primera se le agregan tres párrafos. Se consagra un procedimiento uniforme para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley, otorgándose el derecho de audiencia y requiriéndose un quórum en la votación (las dos terceras partes de las legislaturas locales).

Así mismo se establece que en caso de que no entren en funciones los suplentes cuando ocurra el supuesto anterior, serán las legislaturas las que designen al consejo municipal para que concluya el periodo respectivo.

141 EDUARDO A. NOZARI MORLET: "Reforma Constitucional y Realidad Municipal"; en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año 1, No. 2, mayo-agosto 1986, p. 569.

Por una parte con ésta adición se garantiza el procedimiento para la suspensión y desaparición de los ayuntamientos y para la suspensión o revocación de sus miembros. Pero por otro lado se le atribuyen funciones políticas a las legislaturas de los estados, con lo que el municipio sigue estando sujeto a las determinaciones del Estado, violándose su libertad política.

2.- La fracción segunda se modificó totalmente. Se otorga a los ayuntamientos facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Con ésta disposición se les permite reestructurarse administrativamente y adoptar las normas que tienen aplicación práctica en cada localidad. Los criterios y las conductas aplicadas son más adecuadas a las realidades política y social y se evita la imposición de lineamientos con otros criterios distintos a dicha realidad.

El Lic. Acosta Romero nos explica que la problemática administrativa se da en varios aspectos: debilidad y deficiencias en la administración de las finanzas públicas, en la organización administrativa municipal, en la administración de los servicios

públicos, proliferación de pequeños municipios, así como la falta de un criterio de administración municipal que permita programar y planificar uniformemente. (142)

El mayor problema de la administración municipal en general, es que no se cuenta con la debida presupuestación, programación y planificación del desarrollo municipal.

3.- La fracción tercera también fue modificada en su totalidad. Señala los servicios públicos que los municipios deben prestar, mismos que podrán desarrollar con la ayuda de los estados, cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes. Los municipios tendrán a su cargo: a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercado y jardines; e) panteones; f) rastros; g) calles parques y jardines; h) seguridad pública; i) los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

También es importante señalar que en el segundo párrafo de esta fracción se especifica que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios

142. M. ACOSTA: op. cit., p. 729

públicos que les corresponda.

Ya he señalado que la actividad preponderante de los municipios es precisamente la prestación de servicios públicos, y con esta reforma se determinan específicamente los que corresponden al mismo.

Respecto a la coordinación entre municipios considero que es benéfica para las poblaciones de varias localidades, ya que son atendidas con mayor importancia sus peticiones y son más los ciudadanos beneficiados. También es positiva puesto que no todos los municipios cuentan con la misma situación económica, algunos están más desarrollados y en otros simplemente carecen de una economía para satisfacer los servicios más elementales; y con la coordinación entre ellos pueden ayudarse mutuamente y obtener más beneficios sociales.

4.- La fracción cuarta tiene como antecedente la antigua fracción segunda, pero se amplía considerablemente y viene a ser quizá la reforma más importante.

En esta fracción IV se determinan las fuentes de ingresos del Municipio que se integran con los rendimientos de los bienes, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas

establezcan a su favor; en todo caso percibirán: a) contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) participación federal; c) ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Como ya lo señale esta reforma es la más importante puesto que es la base en la que se sustenta el objetivo de reestructurar la economía municipal para hacer efectiva su autonomía en todos los sentidos pero principalmente económica. Lo más sobresaliente es que se delimitan los ingresos propios municipales, y ya no se conforma exclusivamente con lo que las legislaturas determinen y que decían, era lo suficiente para atender las necesidades municipales.

Dentro de los ingresos se encuentran varios tipos de contribuciones exclusivas para el municipio como son: sobre la propiedad inmobiliaria, definido como impuesto predial; pero también sobre su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; otros ingresos son los que se obtengan del rendimiento de sus bienes, los que se produzcan por los servicios públicos que presten y finalmente por las participaciones federales y otras contribuciones que determinen las legislaturas.

Por lo que respecta a los tributos el de mayor tecnicismo es el impuesto predial, ya que la tesorería municipal debe realizar las funciones básicas de la administración tributaria, que son la recaudación, fiscalización y cobranza.

Como consecuencia de lo anterior fue necesario que las legislaciones de los Estados fueran modificadas para adecuarse a la reforma. Y con ésto se dieron dos opciones: una que se celebraran convenios de coordinación entre municipios y estados; dos, la delegación total al Municipio de las funciones y atribuciones de recaudación fiscal. Es obvio que la más sana es la segunda si realmente se trata de dar autonomía al Municipio.

Fueron importantes las reformas, sin embargo se vuelve a delegar en la legislatura local el establecimiento de otros ingresos a favor de los Municipios.

Como podemos desprender de las reformas se establece que la Federación pasará al Municipio las participaciones federales. Pero la Ley de Coordinación Fiscal determina que las mismas serán entregadas a los Municipios por conducto de los Estados, lo que implica nuevamente la intervención de la entidad federativa en asuntos exclusivos de los Municipios violando su autonomía.

Así mismo se señala que las participaciones se otorgarán a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, con esta disposición igualmente se deja sometidos a los Municipios a los Estados, por lo que la reforma no fue muy significativa en cuanto a la autonomía de los mismos.

A éste respecto el Lic. Alejandro Sepúlveda nos comenta que la Ley de Coordinación Fiscal reglamenta dicha disposición, señalando que las legislaturas locales establecieron la distribución, mediante disposiciones de carácter general, lo que permite que el Estado tenga un control sobre el Municipio, de tal forma que las cosas permanecen como estaban antes de la reforma. Es decir que las legislaturas son quienes deciden la manera de participación de cada Municipio. (143)

Esto origina una situación muy real, que si el Ayuntamiento no es de la simpatía de los Poderes Estatales, (por ejemplo que se trate de diferentes partidos políticos), habrá problemas en la determinación y entrega de las participaciones.

Con estas nuevas normas impositivas no se le otorga Potestad Tributaria a los Municipios ya que las legislaturas locales

143 A. SEPULVEDA AMOR: op. cit., p. 445.

seguirán aprobando las leyes de ingresos, sin embargo si se amplía la Competencia Tributaria.

Igualmente se estableció una norma protectora de los ingresos municipales al impedir a las leyes federales y locales la posibilidad de exentar o subsidiar respecto de las contribuciones sobre inmuebles establecidos en el inciso a y de los ingresos por servicios públicos señalados en el inciso c, de la misma fracción IV.

La excepción a lo anterior es que sólo los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios, podrán eximirse del pago de los ingresos mencionados, atendiendo a que no sería lógico que el Estado pagara al mismo Estado, además de que al hacerlo sería con dinero obtenido también de contribuciones.

5. La fracción V implica propiamente la facultad conferida a los Municipios para darse su propia infraestructura. Facultad para formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Con dicha facultad el Municipio podrá expedir leyes, reglamentos

y disposiciones administrativas en lo relativo al desarrollo urbano.

Los Municipios podrán planear y programar sobre reservas territoriales, regularización sobre la tenencia de la tierra, vivienda, industria, turismo, preservación ecológica y conservación de patrimonio inmobiliario, histórico y cultural.

6.- Otro aspecto que contempló la reforma se encuentra contenido en la fracción VIII.

Su esencia es que en la totalidad de los Ayuntamientos se contempla el principio de representación proporcional.

7.- Y para finalizar con el análisis de lo que contempló la reforma de 1983, veremos lo que regula el último párrafo de la fracción VIII.

Se establece que las legislaturas de los Estados regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores conforme a lo establecido en el artículo 123 constitucional.

Con ésta disposición igualmente se deja sometido al Municipio a los Estados, lo que va en contra de su autonomía.

Voy a finalizar este capítulo afirmando que si bien es cierto que las reformas fueron un gran avance para la estructura del Municipio, y que como ya los señalé anteriormente, se amplió considerablemente su Competencia Tributaria, no han sido suficientes para que el Municipio sea verdaderamente autónomo, y que siendo una esfera más de gobierno dentro de la Federación goce de Potestad Tributaria.

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

1.- El origen del Municipio esta en la comunidad, entendiéndose por esta al tipo de agrupación social de carácter natural, o sea, lo que esta fincado en los vínculos naturales. El Municipio es una forma de organización sociopolítica, por excelencia la forma de agrupación local. Un elemento primordial en la existencia del Municipio son los lazos de vecindad de sus ciudadanos.

2.- El Municipio constituyó el cimiento de la conquista; y así la conquista de México resultó autorizada por un Municipio.

3.- El Estado necesita allegarse de medios necesarios para cumplir con las actividades inherentes a sus funciones.

4.- El Estado se vale del derecho e instauro un ordenamiento jurídico que señala las responsabilidades y atribuciones a los miembros de dicho Estado.

5.- La Potestad Tributaria se expresa en la norma suprema como la facultad para imponer contribuciones, lo cual es inherente al Estado en razón de su poder de imperio, y se ejerce cuando el

Congreso de la Unión establece las contribuciones en una ley, que vinculará individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación jurídico tributaria.

6.- La Competencia Tributaria es el poder jurídico, general y abstracto, para la actuación de los órganos públicos en materia fiscal.

7.- Los constituyentes trataron de dejar bien establecida la autonomía del Municipio, manifestando que manejarían libremente su hacienda, la cual se conformaría por las contribuciones que les señalaran las legislaturas de los Estados.

8.- Actualmente la mayoría de los Municipios se encuentran en situaciones económicas desfavorables.

9.- Los problemas de los Municipios son originados por el gran desequilibrio regional y por el fracaso de la centralización de decisiones, así como de los pocos ingresos públicos que perciben y por la intervención de las otras dos esferas de gobierno en actividades que son de carácter exclusivo de los Municipios; también por el hecho de que existen un gran número de ellos, entre muchas más.

10.- Los problemas administrativos de los Municipios se deben a la falta de autonomía política y económica, que se traduce en una dependencia del Municipio con respecto a la Federación y los Estados.

11.- El poder tributario a nivel Municipal, simplemente no existe, ya que están imposibilitados los Municipios para establecer por sí mismos sus tributos, siendo las legislaturas de los Estados las facultadas para ello.

12.- Ante la falta de Potestad Tributaria en los Municipios, éstos difícilmente cuentan con las contribuciones necesarias para cubrir su gasto público, quedando supeditado a las legislaturas locales.

13.- La Hacienda Municipal, actualmente se integra por:
a) contribuciones, fundamentalmente las relativas a la propiedad raíz y sus modificaciones; b) participaciones federales; c) ingresos por los servicios públicos que preste; y, d) por el rendimiento de sus bienes.

14.- Han existido medios para dotar al Municipio de los recursos necesarios para su desarrollo como son la coordinación fiscal,

emitiendo la Ley de Coordinación Fiscal, sin embargo no fue suficiente.

15.- Como la coordinación fiscal no fue suficiente, en 1983 se reformó la Constitución pensando que sería la verdadera solución a la falta de desarrollo de los Municipios, garantizando su libertad, enfrentando problemas económicos, políticos, sociales y administrativos.

16.- El mayor problema de la administración municipal en general, es que no cuenta con la debida presupuestación, programación y planificación del desarrollo municipal.

APORTACIONES PERSONALES

1.- Para que el Municipio, célula de nuestra organización política, tenga un verdadero desarrollo, necesita gozar de una verdadera autonomía, de una libertad en todos los aspectos, como son político, administrativo y principalmente económico.

2.- Para lograr lo anterior, es necesario que tanto el gobierno federal, como el de los estados, dejen de intervenir en los asuntos exclusivos de los municipios y con ello dejar de violar su libertad. Pero cuando se establezcan compromisos contraídos entre la Federación o los Estados con los Ayuntamientos, para la prestación de algún servicio público o la realización de alguna de sus atribuciones, deberá dársele cabal cumplimiento.

3.- Con las reformas de 1983, se especificaron varios aspectos respecto al Municipio como son el determinar los servicios públicos que deben prestar, así como los factores que integran la Hacienda Municipal, sin embargo también con ellas se le dió aún más intervención a las legislaturas locales en la vida municipal; lo cual no debía haberse hecho.

4.- Al conferir exclusivamente al Ayuntamiento la aprobación del

presupuesto de egresos se le dio un avance considerable a la vigorización del Municipio, sin embargo el presupuesto de ingresos tendrá que seguir siendo aprobado por la legislatura local; lo cual me parece absurdo por que si se le da la libertad de aplicar sus recursos debe tener la libertad de recaudar los ingresos que considere necesarios para aplicarlos a su gasto público.

5.- Refiriéndome a las reformas que sufrió la fracción primera del artículo 115 constitucional, si bien es cierto que con ella se garantiza el procedimiento para la suspensión y desaparición de los ayuntamientos y la suspensión o revocación de alguno de sus miembros, también es cierto que con ello se le dan atribuciones en las funciones políticas de los Municipios a las legislaturas locales, con lo que el Municipio sigue sujeto a las determinaciones del Estado.

6.- Aún siguen dependiendo de las legislaturas locales el establecimiento de un sinnúmero de normas que presuntamente beneficiarán a los Municipios.

7.- En cuanto a la determinación de los servicios públicos que prestan los Municipios, señala el artículo que podrán cumplirse

con la ayuda de los Estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes. A éste respecto es totalmente válido que el Estado participe cuando sea necesario, pero el hecho de señalar que cuando las leyes lo determinen, siguiendo con lo afirmado en párrafo anterior, nuevamente se vuelve a supeditar al Municipio a la legislatura local.

8.- En la fracción cuarta se determinó los elementos que conforman a la Hacienda Municipal, fué importante ésta reforma, sin embargo se vuelve a delegar en la legislatura local el establecimiento de otros ingresos a favor de los municipios.

9.- Así mismo se señala que las participaciones se otorgarán a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, con ésta disposición igualmente se deja sometido a los Municipios a los Estados.

10.- Lo que debería realizarse es que todos esos recursos y apoyos que determinen la Federación y/o los Estados, deberán ser canalizados directamente a la Hacienda Municipal y no por conducto de organismos descentralizados o de participación estatal, que sólo provocan el dispendio de los fondos nacionales.

11.- Siguiendo con lo anterior deberan desaparecerse y liquidar a las instituciones que lesionan la autonomia del Municipio y que sólo constituyen una carga económica y administrativa para la Nación.

12.- Seria benéfico para el Municipio que se de una planeación integral de su desarrollo y participe en la planeación estatal y federal. La planeación municipal permitirá orientar lo que se debe hacer y como hacerlo, para mejorar la calidad de la vida de la población.

13.- Para elevar la conciencia política de los habitantes del Municipio y hacerlos participes en la solución de los problemas que aquejan a la vida local, es necesario que se amplien y modifiquen los medios de comunicación, con el objeto de fomentar una educación realista en la población para que aumente su conocimiento sobre la situación económica, política y social del país.

14.- Siguiendo con la idea anterior, también es importante hacer conciencia en los ciudadanos que aspiren a integrar el ayuntamiento municipal de que al desempeñar dicho cargo implica el sercicio a la ciudadanía para beneficiar a la misma en todos los aspectos, como son político, social, cultural, educacional,

deportivo, económico, etc., y no su beneficio personal. Deberá elevarse la vida democrática de los Municipios al permitir la participación de los auténticos representantes de la ciudadanía; aboliendo la imposición de políticos que carecen de arraigo en el pueblo.

15.- También considero importante que dichos aspirantes a desempeñar un cargo en el Ayuntamiento Municipal tengan la preparación teórica y práctica necesaria para ello. Por lo que es urgente establecer acciones tendientes a informar y capacitar al cuerpo edilicio y demás funcionarios municipales, pues de nada sirve tener ingresos si no se tiene una adecuada programación para aplicarlos al gasto público.

16.- En materia administrativa municipal poco de ha hecho, por lo que es necesario impulsar la desconcentración administrativa para atenuar la excesiva centralización y la migración desmedida a las zonas urbanas densamente pobladas.

17.- Así mismo deben darse respuestas adecuadas a los problemas correspondientes, puesto que por lo general a problemas de tipo económico se le dan soluciones de tipo políticas. Como muestra de lo anterior, es el hecho de que algún Ayuntamiento Municipal esta

conformado por un partido político diverso al del Estado, habrá problemas en la entrega al Municipio de las participaciones Federales que le corresponden y que son entregadas por mediación de la entidad federativa.

18.- Puede considerarse la posibilidad de canalizar recursos federales y estatales a los ayuntamientos para proporcionar ayuda a las zonas rurales, como una medida para incrementar la producción del campo y evitar la constante migración a las zonas urbanas.

19.- También podrían efectuarse reuniones de evaluación en todos los Estados de la República, para poder determinar el grado de avance de los compromisos previamente contraídos y detectar los que no se hayan realizado.

20.- Es importante considerar la emisión de la Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional, pues con dicha disposición se amplia considerablemente la interpretación, determinación y especificación de la norma constitucional.

21.- Con estas nuevas normas impositivas no se le otorga Potestad Tributaria a los Municipios, ya que las legislaturas locales seguirán aprobando las leyes de ingresos, sin embargo si

se amplia la Competencia Tributaria.

22.- Pese a las reformas constitucionales en que se especifican las fuentes de ingresos de los Municipios, no se les concede la posibilidad de ejercicio de un poder o potestad tributaria ni siquiera limitada.

23.- Finalmente lo que hay que hacer es renovar la confianza en el Municipio libre como base de nuestra organización política y administrativa para el bien y prosperidad de nuestra Nación.

B I B L I O G R A F I A

LEGISLACION CONSULTADA

- Código Fiscal de la Federación; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1a. ed., Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990.
- Constitución Política del Estado de México; 1a. ed., Comisión Estatal Electoral, Lithomex, México, 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 78a. ed., Porrúa, México, 1991.
- Frontuario de Legislación Fiscal 1990; Gobierno del Estado de México, 1a. ed., Italgraf S.A. de C.V., México, 1990.

PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS.

- Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas; Guanajuato, Gto., No. 17, ene.-marzo 1985.
- Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., Año 1, No. 2, mayo-agosto 1986.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; México, D.F., No. 3, jul.-sept. 1981.
No. 4, oct.- dic. 1981.
No. 10-11, abril-sept. 1982.
No. 12-13, oct.- dic. 1984.
- Revista de Administración Pública; México, D. F., No. 57-58, ene.- junio 1984.
- Revista de la Facultad de Derecho; Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Mex., Año IV, No. 16, mayo-julio 1983.
Año V, No. 20, mayo-julio 1984.

Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Naucalpan, Méx., Año II, No. 4, mayo-agosto 1988.

Revista Hacienda Municipal; Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, Jal., Año 4, No. 14, oct. - dic. 1984.

Revista Trimestre Fiscal; México, D. F., Año 6, No. 23, oct.-dic. 1984 / ene. - mar. 1985.

OBRAS CONSULTADAS.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y OTROS: La Reforma Municipal; 6a. ed., Porrúa, México, 1968.

ARRIOJA VIZCAINO, ADOLFO: Derecho Fiscal; 2a. ed., Themis, México, 1985 (348 páginas).

BURGOA ORIGUELA, IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano; Porrúa, México, 1985 (1126 páginas).

CABALLERO, GLORIA Y RABASA, EMILIO: Mexicano esta es tu Constitución; 5a. ed., Limusa, México, 1986.

CORNEJO LUGO, MOISES: El Régimen Jurídico de la Hacienda Municipal; 7a. ed., Porrúa, México, 1957 (119 páginas).

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H.: Principios de Derecho Tributario; 2a. ed., Pac, México, 1986 (209 páginas).

GARZA, SERGIO FRANCISCO: El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno; Porrúa, México, 1974 (213 páginas).

GOMEZ DEL CAMPO, MERCEDES: La Hacienda Municipal como Factor de Autonomía; Porrúa, México, 1955 (1321 páginas).

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO X.: Compendio de la Historia del Derecho y del Estado; 1a. ed., Limusa, México, 1975 (365 páginas).

- GONZALEZ LUNA, EFRAIN: El Municipio Mexicano y Otros Ensayos. Escritos Diversos Publicados de 1940 a 1944; Jus, México, 1974 (173 páginas).
- GUTIERREZ MOJICA, JOSE: El Municipio Mexicano, lo que ha sido y lo que debe ser; Porrúa, México, 1952 (99 páginas).
- MARTINEZ LOPEZ, LUIS: Derecho Fiscal Mexicano; 4a. ed., Ecasa, México, 1986 (378 páginas).
- MORENO DIAZ, DANIEL: El Pensamiento Jurídico Mexicano; 2a. ed., Porrúa, México, 1979 (647 páginas).
- MEOUCHI, CLARA: El Municipio Libre; Porrúa, México, 1979 (647 páginas).
- LOPEZ GUTIERRES, LUIS HUMBERTO: El Municipio Universal y la Reforma Municipal Mexicana (Aportaciones a una nueva Teoría); Limusa, México, 1959 (288 páginas).
- LLAVE HILL, JOAQUIN: El Municipio en la Historia y en Nuestra Constitución; Porrúa, México, 1960 (124 páginas).
- OCHOA CAMPOS, MOISES: La Reforma Municipal; 2a. ed., Porrúa, México, 1968 (521 páginas).
- POLO BERNAL, EFRAIN: Manual de Derecho Constitucional; Porrúa, México, 1985 (383 páginas).
- RABASA, EMILIO: La Constitución y la Dictadura (Estudio sobre la organización política de México); 6a. ed., Porrúa, México, 1982, (246 páginas).
- RODRIGUEZ LOBATO, RAUL: Derecho Fiscal; Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1986 (309 páginas).
- RODRIGUEZ PEREZ, GUILLERMO: El Municipio y los Servicios Públicos (Estudio Socio-Jurídico); Porrúa, México, 1968 (91 páginas).
- SABINE, GEORGE H.: Historia de la Teoría Política; (Trad. del inglés por Vicente Herreri); 9a. reimpr. de la 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1984 (677 páginas).

VIZCARRA MAR, MIGUEL: La Situación Económica Política del Municipio en México; Forrúa, México, 1959 (104 paginas).

OTRAS FUENTES DE INFORMACION

APUNTES DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO: Escuela de Derecho, Universidad La Salle, México, 1986.

APUNTES DE DERECHO FISCAL: Escuela de Derecho, Universidad La Salle, México, 1989.