

118
zej

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**POLITICA TRIBUTARIA MUNICIPAL EN
EL MARCO DEL NUEVO FEDERALISMO
MEXICANO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciada en Ciencias Políticas y
Administración Pública
P R E S E N T A
LUZ MARIA SANCHEZ GUERRERO

Asesor: LIC ENRIQUE VARAS G.



MEXICO

MARZO, 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Con todo mi amor al compañero de mi vida:
Mi esposo Américo Javier, quien gracias a su
apoyo logré realizar un anhelo muy grande;
"Gracias Cielito".*

*Con Amor a mis hijos
Mayra, Mariana, Aldo, César. David*

*A mis adorados nietos
Rodrigo y Daniela.*

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FEDERALISMO

	Pág.
1.1. Precedentes históricos: Evolución de diversos sistemas de organización político-administrativa.....	1
1.2. Antecedentes históricos internacionales del Federalismo.....	8
1.3. Diversas acepciones del término "Federalismo".....	11
1.4. Caracterización genérica del Sistema Federal.....	12
1.5. El Federalismo y la administración pública moderna.....	14

CAPÍTULO II EL MUNICIPIO

	Pág.
2.1. Concepto.....	18
2.2. Reseña histórica.....	20
2.3. El Municipio como célula política del Sistema Federal.....	23
2.4. Características del Municipio en el entorno federalista.....	25
2.4.1. Su estructura política.....	25
2.4.2. Su estructura económica.....	27
2.4.2.1. Participación en el erario de la Federación.....	27
2.4.2.2. La Hacienda Pública Municipal.....	28

CAPÍTULO III LA POLÍTICA TRIBUTARIA MUNICIPAL EN MÉXICO

	Pág.
3.1. Desarrollo histórico del Municipio mexicano.....	30
3.2. La adopción formal del Municipio Libre como célula política del Estado Mexicano.....	34
3.3. Marco jurídico actual del Municipio.....	36
3.4. La política tributaria municipal.....	39
3.4.1. Atribuciones constitucionales del Municipio en la materia.....	39
3.4.2. Problemática fáctica.....	43
3.4.2.1. Centralismo tributario.....	43

	3.4.2.2. Verticalidad de la política tributaria.....	45
3.5.	Consecuencias del centralismo tributario.....	47
	3.5.1. Descapitalización del Municipio.....	47
	3.5.2. Dificultad para realizar políticas de planeación y desarrollo en el ámbito municipal.....	48
	3.5.3. Debilitamiento político de la entidad municipal.....	49
3.6.	El actual discurso estatal en materia municipal.....	49
	3.6.1. El "Neofederalismo" en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	49
	3.6.2. Diversos sucesos coyunturales correlativos.....	51

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA TRIBUTARIA MUNICIPAL EN EL MARCO DEL NUEVO FEDERALISMO MEXICANO

		Pág.
4.1.	Participación financiera de los Municipios en el erario Federal.....	53
4.2.	La necesidad de fortalecer las finanzas públicas estatales ante el nuevo entorno mundial.....	54
4.3.	Reformulación constitucional a los artículos 73 fracción XXIX y 115, con el fin de ampliar los rubros tributarios a favor del Municipio.....	56
4.4.	La necesidad de homogeneizar criterios en materia de política tributaria municipal.....	62
4.5.	El control, la planeación y el desarrollo como pilares del desarrollo integral de los municipios.....	64
	CONCLUSIONES	Pág. 70
	BIBLIOGRAFÍA	Pág. 74

INTRODUCCIÓN

Ante el nuevo entorno mundial, en el cual el fomento de un sano crecimiento económico interno y las relaciones políticas equitativas se vuelven una prioridad, resulta necesario adoptar medios políticos administrativos tendientes al fortalecimiento de las haciendas públicas municipales, a fin de fomentar el desarrollo integral en las diversas regiones y entidades federativas del territorio nacional.

En reiteradas ocasiones, las autoridades municipales han señalado la inequidad tributaria entre Federación y Municipios, como un factor central del subdesarrollo económico en ciertas regiones y entidades federativas.

Lo anterior nos lleva siempre a la reflexión acerca del incierto futuro del federalismo mexicano si no se replantean los lineamientos elementales de la política tributaria municipal, erradicando con un sentido pragmático el centralismo y el verticalismo que en materia fiscal ha podido observarse de modo evidente durante todo lo que va del México moderno; asimismo el perjuicio que provoca esta postura centralista y arbitraria a la economía interna: el rezago social y la miseria son problemas que atañen a gran parte de la municipalidad nacional, y que podrían erradicarse mediante la diversificación de ingresos por concepto de tributos y el fortalecimiento autoritario de la Hacienda Pública Municipal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, plantea en el discurso una reexpresión política del sistema federal "El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de la autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades del gobierno federal.

Sin embargo la reformulación de la autonomía municipal respecto al centro no puede dejarse a la abstracción de discurso oficial sino deben establecerse los lineamientos y los medios idóneos para su aplicación. En primer término se debe ubicar la problemática real del ámbito municipal en materia financiera proponiendo una serie de lineamientos resolutorios al respecto de la iniquidad tributaria desde la perspectiva de la Administración Pública, es por ello que se trata de fundamentar y aportar lineamientos de carácter político-administrativos tendientes a reformular las facultades del municipio en materia tributaria a fin de aportar elementos evolutivos que ayuden a preparar el camino hacia un nuevo federalismo en el caso mexicano que logre obtener mejores servicios a la comunidad en bien del pueblo, logrando fortalecer mediante el incremento de los rubros tributarios las haciendas públicas municipales.

Si no avanzamos en el reforzamiento del Federalismo Mexicano entendido éste como una estructura política y jurídica que garantice la autonomía de los estados y municipios del país, la reforma del Estado Mexicano sería incompleta, por lo que en este trabajo se pretende aportar una propuesta que de llevarse a cabo, los municipios dispondrían de un mayor apoyo económico que ayudaría a resolver sus problemas políticos, económicos y sociales.

En la primera parte se hace un estudio sobre los antecedentes del Federalismo, analizando desde la Antigua Grecia las formas de organización político-administrativas hasta llegar al federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el segundo capítulo se hace una reseña del municipio en cuanto a su estructura y sus características; en el tercer capítulo se analiza la política tributaria municipal en México, con base en lo anterior, en el capítulo IV, se hace una propuesta en cuanto a modificar la parte tributaria que le corresponde al municipio de acuerdo a la Federación, es el deseo de aportar algo a la solución de la problemática municipal, ya que cada municipio es distinto; finalmente se plantean las conclusiones y se inserta la bibliografía empleada.

CAPITULO I
“APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FEDERALISMO ”

1.1. Precedentes históricos: Evolución de diversos sistemas de organización político-administrativa.

No obstante a que la organización política de las comunidades humanas se remonta a tiempos inmemoriales y los estudios acerca de las mismas son tan dispersos como diversas son las tendencias y métodos para el estudio de la historia, partiremos, siguiendo la línea teórica de Sabine¹, contemplando las premisas básicas de la organización política griega.

El autor en mención centra sus estudios en la ciudad de Atenas, que a su parecer representa el arquetipo de la ciudad-estado de aquella civilización.

En Atenas existían tres clases de habitantes, a saber:

1. Los esclavos, que eran la base del sistema de producción. Este estrato social se encontraba evidentemente al margen de cualesquier participación en las decisiones políticas, y representaban un cuantioso número de habitantes de la polis. Al decir de Sabine, “acaso una tercera parte de los habitantes de Atenas eran esclavos,²” lo que, sin embargo no implicaba que los ciudadanos fueran una clase ociosa como la lógica occidental contemporánea indica.

¹ Sabine, George H. *Historia De La Teoría Política*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1990. p.15-37

² *Ibid*, p.15

2. Los extranjeros residentes o metecos, que no obstante a ser hombres libres, permanecían al margen de las instituciones políticas, y constituían un número importante aunque indeterminado del total de la población ateniense.
3. Los ciudadanos o miembros de la polis, con injerencia directa en las decisiones políticas. Este estatus se adquiría por nacimiento, y en él se encontraban depositadas todas y cada una de las funciones político-administrativas.

Entre las instituciones políticas atenienses más importantes se encontraban la asamblea o "ecclesia", el cuerpo directivo de funcionarios militares y el Consejo de los Quinientos.

La asamblea se encontraba constituida por todos los ciudadanos varones mayores de veinte años, y aunque su función no era propiamente gubernativa, si desempeñaba actividades de control sobre la función pública ejercida esencialmente por los miembros del Consejo.

El Consejo de los Quinientos era el miembro directivo de la política ateniense y tenía participación de todas y cada una de las tribus que integraban a la polis.

Respecto a las características del Consejo, señala Engels: " La autoridad permanente era el Consejo (boule) primitivamente formado quizá por los jefes de las gens y más tarde, cuando el número de éstas llegó a ser demasiado grande, por un conjunto de individualidades selectas que dio ocasión para desarrollar y reforzar el elemento aristocrático "3.

³ Engels, F. *El Origen De La Familia, La Propiedad Privada Y El Estado*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1985. p.118

La anterior afirmación se contrapone claramente con la creencia de que en Grecia el ejercicio de la democracia directa era una práctica cotidiana; lo dicho por Engels se reafirma de algún modo por Sabine, cuando dice que " La democracia directa regida por todo el pueblo reunido, es más bien un mito político..."⁴

No obstante a la indubitable existencia de un elemento aristocrático en el ejercicio de la función pública griega, la pluralidad de los funcionarios que integraban el Consejo (casi siempre se encontraba formado por 501 miembros. y sólo en pocas ocasiones llegó a bajar el número de los mismos de 201) hacía que la centralización del poder político en un sólo sector fuese nula, aunque los exégetas del materialismo histórico afirmen que desde entonces el poder se encontraba, de hecho, centralizado en la burguesía considerada como un conglomerado social.⁵

El tercer órgano del gobierno ateniense era el integrado por diez generales que dirigirían la política castrense de la polis. La existencia de este órgano hablaba de una distribución del poder entre sectores diversos: no sólo la burguesía, sino también el ejército constituían el poder político ateniense, que fácticamente, si bien no podía tildarse de democrático en el sentido estricto de la palabra, tampoco podría denominarse con toda propiedad, como centralizado.

La verticalización de las funciones públicas puede observarse de modo más claro en las tres etapas históricas de la civilización romana. En su fase más rudimentaria, la organización política romana se encontraba sustentada en el vínculo familiar. Guillermo Floris afirma que : " La antigua Roma puede

⁴ Sabine, George H. Historia De La Teoría Política. Op.Cit. p.17

⁵ Harnecker Marta. Los Conceptos Elementales Del Materialismo Histórico. Edit. Siglo XXI. México, 1994. p.117 efr.

considerarse como una confederación de gentes; y cada 'gens' a su vez, como una confederación de 'domus', es decir, de familias. La inmadurez de la organización estatal, daba a la familia, en sustitución del Estado, una importancia que en períodos posteriores ya no pudo reclamar ⁶.

En la Roma monárquica, el escalafón más alto era, obviamente ocupado por el Rey, cuyos órganos consultivos estaban representados por el Senado y por los Sacerdotes: en un nivel político subordinado al rey se encontraban los comicios por curias, encontrándose integradas a su vez las curias por las gens. Esta organización política, cabe aclararlo, correspondía únicamente a los patricios, ya que los plebeyos se encontraban ajenos a la misma por la indubitable naturaleza castiza de la política romana en la fase monárquica.

En la fase histórica de la República, se configuró una división de poderes con funciones bien delimitadas: en primer término, se encontraba el Dictador que desempeñaba funciones meramente administrativas; en segundo lugar se encontraba el Senado, que, al decir de Floris, "es el organismo que, por su prestigio - no por sus facultades ejecutivas o legislativas - lleva durante la fase republicana al pueblo romano de triunfo en triunfo, hasta la época de los Gracos (130 a. de C.) en la cual la autoridad del Senado comienza a desaparecer ⁷"; el Senado, no obstante a ser un órgano de naturaleza jurídica legislativa, desempeñó en Roma un papel mucho más relevante que el de mero legislador, ya que tenía incidencia directa en las decisiones políticas, militares y administrativas más importantes. Por otra parte, la función judicial era desempeñada por funcionarios diversos como los ediles, pretores, cónsules, censores y questores,

⁶ Floris Margadant, Guillermo. *Derecho Romano*. Edit. Esfinge, México, 1985. p.22

⁷ *Ibid*, p.29

cuyas funciones específicas no serán analizadas por salirse del objeto de estudio de este capítulo.

Por lo que respecta al Imperio (subdividido históricamente en Principado y Autocracia), cabe destacar que es en esta fase donde se toman medidas prácticas y homogéneas respecto al problema del control territorial, relegado, en fases anteriores al empirismo político: " El problema de la organización territorial del mundo mediterráneo lo resuelve, de manera acertada, el principado. El Emperador sustrae provincia tras provincia al dominio del Senado. La economía de diversas regiones del Mediterráneo comienza a coordinarse. Fórmase colonias romanas fuera de Italia, y mientras Roma abre sus puertas a la influencia cultural helenística, tales colonias llevan a las provincias la cultura romana. Esto favorece cierta unificación psicológica de los diversos territorios del mundo antiguo "8.

Por primera vez, durante el Imperio se otorgó la debida importancia al problema de la descentralización político-administrativa, dado que la gran expansión territorial del Imperio exigía la búsqueda de nuevas fórmulas de control administrativo, es así como las Provincias Imperiales comenzaron a tener gobernantes supeditados al poder central, conservando, no obstante, en algunos casos (cuando la conquista se hubiese llevado a cabo de forma pacífica) su religión y sus atavismos. Esta fórmula de expansionismo (socii), es un precedente del federalismo, en tanto que aquella en virtud de la cual se ocupase la fuerza y la subyugación religiosa y moral de los gobernados, representa en sí, un precedente del centralismo.

⁸ Ibid., p.38

Por lo que respecta al flujo del poder político, tanto durante el principado como en la autocracia, pudo observarse una mayor verticalización, encontrándose el vértice del poder en el Emperador, descendiendo jerárquicamente a los gobernantes provinciales, los comicios y los magistrados.

A la caída de Roma, se dio una ruptura del monismo político, y aunque en la figura de Carlomagno se trató de volver a la unidad político administrativa al estilo del Imperio Romano, a la caída de aquél, las hordas militares y los caudillos consolidaron grupos con poder político enfrentados por sus intereses expansionistas; otra fuerza interactuante en este pluralismo lo fue, sin duda alguna, la Iglesia Católica.

En este período hay que resaltar el sentido humanístico que al interior de la escolástica se comenzaba a gestar y que no obstante, cuajaría con el auge del constitucionalismo iniciado en la Ilustración.

Cuando la pugna en este pluralismo político se resolvió a favor del absolutismo en los siglos XII, XV y XVI, comenzaron a vertirse nuevos postulados teóricos entre los que destacan los emitidos por Nicolás Maquiavelo en su Discursos sobre la Reforma de Florencia y Sobre la Primera Década de Tito Livio y en su obra fundamental "El Príncipe".

Fundamentalmente, la teoría de los Estados Nacionales de Maquiavelo se basa en dos elementos:

- a) El egoísmo universal del hombre que debía fundamentar las acciones políticas del príncipe que quisiese llevar la labor unificadora hacia un Estado Nacional, y;

- b) La omnipotencia del legislador que debe legitimar las acciones del príncipe, ya que toda comunidad que se desenvuelve al margen de la ley está condenada a la destrucción.

Los dos anteriores principios se ven consagrados en "El Príncipe" del cual se infieren también las características idóneas de todo Estado Nacional, a saber:

1. Gobierno centralizado;
2. Creación de administraciones provinciales;
3. Ejército permanente activo, y;
4. Régimen tributario permanente.

La anterior caracterización denota la necesidad, detectada por Maquiavelo de establecer regímenes centralistas que unificarán la acción política en territorios dispersos; a su vez, estos postulados de valor universal serían complementados por los emitidos en años posteriores por los pensadores ilustrados cuya ideología se consolidaría con el triunfo de las dos grandes revoluciones burguesas del siglo XVIII.

Ya en el contexto del Estado Liberal, pueden a juicio de Acosta Romero, distinguirse dos formas de gobierno principales⁹, a saber, el régimen parlamentario y el régimen presidencial. Ambos regímenes, de aplicación cotidiana en la actualidad en las repúblicas democráticas, varían su operatividad en cuanto a la administración territorial adoptando normalmente o el federalismo o

⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General Del Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 1991. p.75-81

el centralismo, modalidades confrontadas por naturaleza dada la existencia de diversas posturas políticas al respecto, aunque sobre este particular se hablará más adelante.

1.2. Antecedentes históricos internacionales del Federalismo

El antecedente más remoto del Federalismo se encuentra en La Biblia, en los que se hacen ya referencias de los problemas que ha de enfrentar una comunidad con tintes federales. En el sistema político hebreo, aparecen ya tres elementos base del Federalismo:

1. Unión de entidades políticas sustentadas en la conciencia de una nacionalidad común;
2. Instituciones políticas y jurídicas a nivel local y general, y
3. Una división de competencias plasmadas en un ordenamiento escrito.

En Grecia, amén de lo mencionado en el punto de estudio anterior, aparecen también esbozos del Federalismo, manifiestos en la formación de "Ligas" de Polis con el fin de defenderse o bien de satisfacer una necesidad determinada. Un ejemplo de estas Ligas, lo era la denominada "Liga Aquea", en la cual las ciudades conservaban su jurisdicción municipal: podían nombrar sus funcionarios y gozaban de una absoluta igualdad: sus representantes se reunían en el Senado, que tenía el derecho exclusivo de la paz y la guerra, así como el derecho de celebrar alianzas y tratados, nombrar al Supremo Pretor (jefe del ejército) quien con el consejo y consentimiento de diez Senadores era quien administraba el gobierno en el receso del Senado.

Las ciudades tenían iguales leyes y costumbres, así como la misma moneda. Esta unión duró hasta que cayó la Confederación Anfictónica, víctima de Macedonia, y aunque la Liga Aquea fue salvada por Filipo y Alejandro, se desvió cada ciudad a un interés distinto, disolviéndose fácticamente la unión mencionada¹⁰.

En lo que respecta a Roma, ya en el punto precedente se hizo mención de la fórmula de conquista socii como antecedente del Federalismo, que consistía en respetar la autoridad de las entidades conquistadas (como antes ya se explicó).

En la Edad Media, y a pesar del rompimiento del monismo político, llegaron a darse ligas, probablemente inspiradas por el modelo griego con el propósito de satisfacer necesidades comunes. De estas uniones, la que ha llegado a mejor fin ha sido la que se generó en Suiza hacia 1291 con el propósito de brindarse sus miembros ayuda mutua para defender su independencia recién conseguida, misma que había tenido su origen en la expansión comercial de dichas ciudades. Esta unión cantonal serviría de base para la conformación del sistema político suizo actual.

La consolidación del constitucionalismo norteamericano dio origen a la doctrina ortodoxa del Federalismo. Tal y como expresa Tena Ramírez:

" La idea moderna del Sistema Federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América... El Federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano "

¹⁰ Bloch, León. Grecia, Sus Luchas Sociales. Edit. Alameda, México, 1954. p.175

¹¹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1990. p.102

El contexto histórico de la conformación del Federalismo norteamericano, se remonta al afán de independencia de las Trece Colonias, cuya supeditación política a la Metrópoli, minaba sus libertades comerciales. Ya para 1754, con la celebración del Congreso de Albany y la adopción del Plan de Unión de Albany, de autoría de Benjamín Franklin, comenzó a delinearse la necesidad de una confederación de las colonias para perseguir la independencia definitiva de Inglaterra. El veto de la Ley del Timbre por parte del Congreso Intercolonial de Massachusetts (1765) provocó un evidente debilitamiento de la Soberanía inglesa en aquellas tierras:

" Minada de ese modo la Soberanía del Parlamento Inglés, los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, lo cual era el Federalismo "12.

Una vez obtenida la emancipación política en relación a Inglaterra, proclamada en el Segundo Congreso Continental (1776), y pactada la paz con Inglaterra (1783), la confederación siguió actuando con una tendencia a declinar, por la incidencia negativa de la conservación de las soberanías particulares de cada comunidad independiente.

Así, a raíz de la Asamblea de Filadelfia de 1787, previa consideración de los intereses de las ex-colonias en particular se conformó la Federación Norteamericana en la Constitución promulgada el mismo año.

¹² Ibid., p.104

La consolidación del pacto federal norteamericano serviría de base para la constitución de múltiples Estados en diferentes partes del orbe. Con el paso del tiempo, el Federalismo ha llegado a ser el modo de organización administrativa de mayor aceptación.

1.3. Diversas acepciones del término "Federalismo"

La raíz etimológica del término "federalismo", la encontramos en el latín "federaré" que significa unir, ligar. Así pues, en observancia de su sentido etimológico, el federalismo se entiende como un sistema de gobierno que tiene como base la autonomía de los Estados o provincias cuyo conjunto integra la Federación. Este doble nivel de ejercicio (local y general) es la característica esencial de todos los Estados Federales y es en ella donde descansa la razón misma del proyecto federal.

Hans Kelsen define al Federalismo como "Un estado soberano compuesto de varios Estados,"¹³ a diferencia del confederalismo, definido por el mismo autor como " la unión de Estados soberanos con el fin de la protección en el exterior y de la realización en común de ciertas finalidades de orden interno"¹⁴. Puede inferirse de lo expresado por Kelsen que, en tanto que la confederación entraña varias soberanías, los Estado Federales ceden, en pos de la formación de un Estado global su soberanía individual.

¹³ Kelsen, Hans. Teoría Del Estado. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1990. p.278

¹⁴ Ibid, p.271

Bobbio y Mateucci, por su parte y en una línea definitoria más ambigua dicen que el Federalismo¹⁵ implica la designación de dos objetos diferentes. En una primera acepción, clara aunque reductiva designan la teoría del Estado Federal. En una segunda acepción, más bien ambigua, se refiere a una visión global de la sociedad.

Wheare define al Estado Federal en función de lo que él mismo denomina como "principio federal" que es "el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean dentro de su esfera coordinados e independientes"¹⁶ y advierte que, para que una constitución merezca el calificativo de "federal" basta que en ella predomine el principio federal, aunque no resulte consagrado íntegramente.

De lo anteriormente expuesto, puede inferirse que el Federalismo proviene de un principio dogmático denominado en la teoría como "principio federal", deviniendo éste, a su vez, de la estructura del pacto federal, en virtud del cual, dos o más entidades por su propia voluntad, enajenan su soberanía unitaria para integrarla a una soberanía en sentido lato o global.

1.4. Caracterización genérica del Sistema Federal

La teoría política y la doctrina jurídico-formal establecen características diversas del federalismo en una óptica ortodoxa. De la revisión de dichos postulados puede establecerse el siguiente listado enunciativo:

¹⁵ Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. *Diccionario De Política*. Edit. Siglo XXI, México, 1986, T-II, p.69

¹⁶ Wheare, K.C. *Federal Government*. Facsímil. p.8 y ss.

1. El pacto federal (génesis política del Federalismo) surge de la voluntad popular;
2. Existe un grado importante de subordinación al Poder Central, cuyos parámetros son delineados por el ordenamiento constitucional sin que dicha subordinación (grado de descentralización) afecte el sano funcionamiento de las instituciones políticas del estado adherido volitivamente al pacto federal;
3. Para que el federalismo opere óptimamente en un país, no es suficiente que exista cierto grado de integración política, administrativa y económica, sino que es necesario que existan raíces antropológico-sociales análogas que conlleven a una integración psicologista de hecho;
4. En la modificación del ordenamiento constitucional general debe concurrir la voluntad de los Estados Federados, a través de un Congreso Federal;
5. Al decir de Kelsen, en un Estado Federal, todo derecho penal, civil, procesal, o gran parte de los mismos, deben integrar un derecho común. Aunque en la praxis, esta premisa es difícil de conseguir en naciones con una extensión territorial considerable, y la uniformidad total del aparato jurídico resulta algo más que una utopía, los lineamientos legislativos o las normas básicas de derecho deben ser compatibles para efectos prácticos.
6. Tanto el Derecho Administrativo como los procedimientos vinculados a la resolución de conflictos de esta materia, deben formar derecho común.¹⁷

¹⁷ Kelsen, Hans. Teoría Del Estado. Op.Cit. p.272

7. La extinción de las obligaciones y derechos emanados del pacto federal, requiere necesariamente del consenso de la voluntad general;
8. Debe, invariablemente de existir unidad monetaria. En las repúblicas federadas contemporáneas este elemento reviste una especial importancia, dada la preeminencia de la economía en los regímenes políticos del contexto actual.
9. La Soberanía Nacional sólo puede ser ejercida por los órganos del Poder Federal, en tanto que la renuncia a la soberanía particular de los Estados Federados, implica que sea la Federación en su conjunto, la que se constituya como sujeto de las relaciones internacionales; por ende, los miembros de la Federación no pueden suscribir en nombre propio instrumentos de Derecho Internacional Público.

Con la anterior caracterización, el camino hacia una mejor aprehensión sobre el tema central de la tesis, ha quedado a nuestro criterio allanado considerablemente.

1.5. El Federalismo y la administración pública moderna

Sin duda alguna, el Federalismo es, en la actualidad el sistema de organización político-administrativa de mayor aceptación en el orbe, aunque los resultados de su adopción varíen cualitativamente de una Nación a otra. Es claro que para que exista una óptima aplicación del sistema federal en una Nación predeterminada, tanto los órganos del gobierno federal, como los locales, deben adoptar técnicas administrativas adecuadas, que contemplen todos y cada uno de los aspectos coyunturales de la administración de la cosa pública.

Al decir de los autores mexicanos Eduardo Ibarra y Luis Montaña¹⁹, la teoría de la organización se presenta en la actualidad como el basamento idóneo para la resolución de las múltiples cuestiones administrativas que se dan en la praxis del Estado federal.

Según los ponentes arriba citados, la práctica administrativa en las naciones subdesarrolladas que han adoptado el régimen federal se ha malversado debido a múltiples factores de carácter social, político y económico, como son:

- a) La desestimación del conocimiento social, anteponiendo al mismo premisas superficiales de carácter pragmático;
- b) La poca importancia que se da a la reflexión organizacional;
- c) La nula atención que se dio a la relación política con el peso de la cultura, en el rudimentario examen organizacional hecho por los titulares de la Administración Pública, y;
- d) La exacerbada verticalización del poder público determinada por la formación de élites del poder.

Todos los anteriores factores inciden en que el Federalismo pierda, sobre todo en las Naciones en vías de desarrollo, su sentido originario de respeto a la competencia de las entidades federativas, por lo que la teoría administrativa actual indica la necesidad de recurrir al revisionismo de los postulados básicos de

¹⁹ Ibarra Colado, Eduardo y Montaña Hirose, Luis. "Teoría De La Organización y Administración Pública", en Gestión y Política Pública. México, No.1, Vol.1, julio-diciembre de 1972. p.50-62

la teoría de la organización hacia una reestructuración del Federalismo que resulta tan necesaria en la actualidad.

Por otra parte, y según Porfirio Marquet Guerrero, en el caso mexicano existen problemáticas fácticas que atentan contra la operatividad federalista derivadas de las malversaciones administrativas de que se ha hablado líneas arriba. Entre estas problemáticas pueden mencionarse¹⁹:

1. Una excesiva injerencia del poder central en las funciones tradicionalmente propias de las entidades pactantes;
2. Una exacerbada falta de atención a los procesos de integración nacionalista, determinada entre otros factores con la centralización educativa;
3. El anacronismo en materia financiera que conlleva a su vez una excesiva concentración del ingreso en el centro, y que, dadas las actuales circunstancias (recesión económica globalizada), tiene a algunas entidades federativas al borde la ruina económica.
4. La falta de apoyo del centro a los proyectos de crecimiento económico de los Estados federados.

Así, las tendencias críticas a las malversaciones del federalismo ortodoxo se recrudecen en los diversos ámbitos y empujan hacia una verdadera reformulación teórica del Federalismo, habiéndose en la actualidad incluso de un "neofederalismo", término bastante controvertido, dado que los parámetros de

¹⁹ Marquet Guerrero, Porfirio. Estructura Constitucional del Estado Mexicano. UNAM, México, 1992. p.351-354

descentralización mencionados por Kelsen, son poco susceptibles de estandarizarse.

Por hablar del caso específico de nuestro país, diremos que la pujanza de la reforma federalista ha compelido al poder central a promover una reforma profunda en la materia tal y como se aprecia en la siguiente cita textual:

" El nuevo Federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular armónica y eficazmente, la soberanía de los Estados y la libertad de los Municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal... El Federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones "²⁰.

Sin duda alguna, los cambios sustanciales anunciados por el Ejecutivo deben aparejarse con una profunda reforma de los parámetros teóricos que sustentan a la Administración Pública mexicana.

²⁰Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Gobernación, México. 1995. p.59

CAPITULO II

" EL MUNICIPIO "

2.1. Concepto

Son dos, según Acosta Romero, las tendencias conceptualizadoras del Municipio: por una parte, encontramos la que considera que esta figura es una forma de relación sociológica natural, y por otro lado, existe la tendencia a considerarlo como una consecuencia y no como una causa del derecho.

El mismo autor se aúna** la primera tendencia teórica, sustentada por Alexis de Tocqueville y Adolfo Posada, bajo el argumento del desarrollo paralelo de la institución municipal en diversas civilizaciones antiguas, al margen del régimen jurídico imperante en las mismas:

" Así, hay quien señala que existió esta organización en Grecia, en el uji del Japón, en la sippe germánica y en el calpulli azteca "²¹.

Al criterio de la presente tesis, el Municipio surge ciertamente como un asentamiento humano cuyo asociacionismo se da por causas de vecindad; el orden jurídico es por ende consecuencia y no causa del surgimiento de esta institución, que, por otra parte, se encuentra por naturaleza supeditada de un modo u otro a una Administración central, como se verá en las definiciones que a continuación se transcriben.

Así, la Enciclopedia Universal Océano, expresa que Municipio es "el conjunto de habitantes de un término jurisdiccional regido por un ayuntamiento", definiendo

²¹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General Del Derecho Administrativo. Op. Cit. p.576

a su vez al Ayuntamiento como la "corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un Municipio".²²

En una línea definitoria un tanto más completa, puede decirse que el Municipio es la "asociación natural de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento " ²³.

Esta última definición incorpora el relevante elemento de la asociación natural y su agente social causal que son propiamente las necesarias relaciones de vecindad, que son, de paso, la raíz teleológica"de esta forma de organización social.

Además, esta institución se encuentra caracterizada por que, no obstante a contar con un patrimonio y gobierno propios, "depende del poder central que determina sus funciones "²⁴.

El jurista mexicano Juan Palomar de Miguel, por su parte nos dice que el municipio es " un conjunto de personas asentadas en un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".²⁵

²² Diccionario Enciclopédico Universal Océano. Edit. Océano, México, 1995, T-I y IV. s/p.

²³ Enciclopedia Universal Danae. Edit. DANAE, México, 1989, T-II, p.1465

²⁴ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario Para Juristas. Edit. Mayo, México. 1981. p.895

²⁵ Ibid, p.896

De las anteriores definiciones de desprenden los siguientes criterios conceptuales fundamentales:

- a) El Municipio es, en primera instancia, una institución social surgida de un afán asociacionista natural, cuya finalidad primordial es la de satisfacer determinada necesidad o conjunto de éstas;
- b) La municipalidad, en tanto que es institución social, implica la existencia de un orden jurídico y un régimen financiero;
- c) No obstante a estar dotado de cierta autonomía en sus funciones políticas internas se encuentra en todo momento supeditado a un poder central que determina sus funciones.

De tal forma, el Municipio se consolida en la actualidad como la célula política fundamental tanto en aquellas naciones que profesan un régimen político republicano federal como en las casi extintas repúblicas centralistas.

2.2. Reseña histórica

En razón de que el entrar en un análisis demasiado detallado de este apartado, desviaría el objetivo específico del capítulo en estudio (que es, propiamente, realizar una aprehensión de los postulados teórico-políticos básicos del Municipio), por lo que optamos por hacer una breve reseña de la evolución histórica de esta figura en el contexto socio-histórico occidental.

Tanto la teoría política como la doctrina jurídico-formal, reconocen en el Municipio romano el primer antecedente de esta figura, en la óptica conceptual de occidente.

Se ha mencionado en puntos de estudio precedentes que ya en la época del principado (fase primaria del Imperio), se estableció una forma de expansión imperial en que se respetaba la autonomía del pueblo conquistado en diversas formas; Vgr. los pueblos dominados bajo esta fórmula podían elegir a sus magistrados y, en el mejor de los casos, a sus gobernantes, siempre que éstos estuvieran supeditados al albedrío de la autoridad central, por otra parte, también se respetaban su religión y sus atavismos, encontrándose como únicos vínculos políticos con el "centro", la subordinación a las decisiones del Imperio y un régimen tributario permanente.

Según Acosta Romero, el Municipio Romano se caracterizaba por:

1. Por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo, y;
2. Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia ".²⁹

Puede, sin lugar a dudas inferirse que la autonomía que en ciertas funciones de hecho tenían los Municipios romanos, comienza a delinear la caracterización de la municipalidad entendida en su sentido moderno.

Durante la Edad Media también pueden citarse precedentes del Municipio, sobre todo antes de la ruptura total del monismo político y el consecuente advenimiento de la poliarquía:

²⁹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General Del Derecho Administrativo. Op. Cit. p.577

" En la Edad Media, en el Sacro Imperio Romano Germánico, se otorgaron a ciertas ciudades de Alemania estatutos propios..**.En ellos se les permitía dictar sus propias normas jurídicas, tener sus jueces y coleccionar ciertos impuestos para atender los servicios de las ciudades ".²⁷

En este orden de ideas, fue la ciudad de Lubeck, Alemania. la primera en adquirir tintes municipales en el año 835.

En España, por otra parte, se conservó de forma ortodoxa la estructura municipal romana, adquiriendo incluso las municipalidades una fuerza poco común para la época, cuando los reyes les permitían dictar leyes para protegerse de los abusos de los señores feudales.

El Municipio Español, conservó la tradición clásica del Municipio a través del otorgamiento de fueros reales, hasta antes de que Alfonso el Sabio en su Código de las Siete Partidas comenzara a desintegrar la autonomía municipal a través de cargas tributarias excesivas a las municipalidades del reino. A partir de este momento la autonomía de los Municipios se fue viendo reducida paulatinamente, hasta que en 1520 inició la llamada "guerra de las comunidades" en contra del régimen absolutista de Carlos V en aras del respeto a las atribuciones de los gobiernos municipales. Este conflicto terminó en 1521 con el triunfo del rey y la consecuente extinción fáctica de la autonomía de los Municipios españoles.

En tal situación se llevaría a cabo la Conquista de la Nueva España, donde previamente ya existían formas de carácter municipal como el calpulli náhuatl; las Conquista, sin duda alguna marcaría un hito en el desarrollo histórico de esta institución política, que será analizado en capítulo posterior.

²⁷ Ibid, p.578

2.3. El Municipio como célula política del Sistema Federal

Si reconsideramos lo expuesto en el capítulo primero de este trabajo recepcional, no nos queda más que reconocer, que en una perspectiva socio-política, la teleología del pacto federal responde fundamentalmente a dos factores:

1. Por un lado, la necesidad de configurar un Estado Nación a través de territorios y asentamientos humanos dotados de soberanía los primeros y de autonomía política en diversos grados los segundos. A este respecto se ha ya señalado que los nexos entre los mismos no deben ser únicamente económicos, militares o políticos ya que en tales supuestos estaríamos hablando de confederacionalismo, sino que se requiere cierta cohesión cultural o psicologista entre las comunidades anexadas, siendo estos nexos necesariamente determinados por raíces antropológico sociales hasta cierto punto análogas; **
2. La necesidad de homologar el poder político en las comunidades integrantes del pacto federal.

En este orden de ideas, es claro que la organización territorial en el contexto federal en Estados y Municipios, responde también a la necesidad de descentralizar el poder público por región.

Daniel Moreno afirma, que en una perspectiva meramente administrativa el Municipio es "una forma en que el Estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción territorial determinada".²⁸

Siendo, por su parte, el Federalismo un sistema de organización político-administrativa que surgió en el mundo moderno (hablando específicamente del caso norteamericano), bajo la premisa de la libre asociación de Estados y poblaciones con autonomía política con el fin de consolidar un Estado Nación, resulta obvio inferir que la base del sistema federal se encuentra en dichas poblaciones. El desarrollo de una comunidad federal es inconcebible sin una necesaria descentralización territorial del poder político: acaso por ello, la mayoría de los regímenes constitucionales federalistas actuales, reconocen al municipio como su célula socio-política.

Aún en el entorno histórico actual, caracterizado por la globalización de la economía, el Municipio se presenta en las naciones que han adoptado un sistema Federal, como la célula del desarrollo al interior de las mismas, dado que es imposible en la praxis política promover un sano desarrollo de las variables macroeconómicas si no se cuida el rubro del crecimiento interno: por ello, no es raro que en pleno neoliberalismo económico, la política municipal se convierta en uno de los ejes del sistema federal, hacia un desarrollo integral de los mecanismos políticos sociales y económicos de la nación federalista inmersa en el proceso de globalización.

A continuación y a modo de hacer más claro el entendimiento de la problemática actual de la institución municipal se revisan algunas de sus características conceptuales más básicas.

²⁸ Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1992. p.363

2.4. Características del Municipio en el entorno federalista.

2.4.1. Su estructura política

El Federalismo, como aportación política del liberalismo europeo, sustenta como una de sus principales premisas la del desarrollo democrático de sus instituciones²⁹. Así, la democracia se convierte, en el entorno federal, en un requisito básico para el respeto a la autonomía política del Municipio, ya que, tal y como señala Acosta Romero:

" Como característica del Municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la Administración central federal, ni con el gobierno del Estado (entidad federativa)³⁰.

En efecto, la autonomía política municipal se da en tanto se respete la voluntad general de la comunidad por las demás esferas gubernamentales por lo que, cualesquier intervencionismo político de aquellas atenta, de hecho contra la estructura política municipal.

Mucho se ha debatido acerca de los parámetros de autonomía política del Municipio: por un lado existe la postura que afirma que la autonomía política es atribución exclusiva de las entidades federativas y que no pueden existir en un

²⁹ Lasky, H.J. *Liberalismo Europeo*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p.2-16

³⁰ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. p.586

país con sistema federal, dos instituciones dotadas de dicha atribución; sin embargo también existe la tendencia teórica a considerar que, en efecto, la existencia de dos ámbitos autónomos diferenciados (municipio y entidad federativa), no sólo es posible, sino que representa una verdadera premisa para el federalismo ortodoxo.³¹

Dentro de las características genéricas de la estructura política municipal destaca la de la personalidad jurídica que tienen para administrar las cuestiones meramente locales en su ámbito de competencia.

El órgano central de gobierno del Municipio es el Ayuntamiento, que en términos generales se integra por un alcalde, regidores, síndicos y ediles, cuyas funciones son sintetizadas a continuación:

- a) El alcalde que ocupa el escalafón político más alto dentro del Ayuntamiento que dirige y supervisa la administración de la cosa pública municipal; hace cumplir las disposiciones administrativas y jurídicas emanadas tanto de las esferas de competencia federal, local y la propia municipal; asimismo debe delinear conjuntamente con los demás miembros del Ayuntamiento la política pública municipal.
- b) Síndico o Tesorero, encargado de la supervisión directa de la tesorería municipal;
- c) Regidores, cuyo número varía dependiendo tanto de la magnitud del municipio como del entorno político de la Nación de que se trate. Sus funciones también varían dependiendo del ordenamiento jurídico administrativo relativo; por regla

³¹ Bobbio, Norberto, et. al. Teoría Política. Edit. De Palma, Buenos Aires, 1982. p.87

general se encargan de administrar y supervisar el correcto desempeño de la prestación de los servicios públicos municipales en sus diferentes rubros.

- d) Secretario del Gobierno Municipal, cuyas funciones podrían equipararse a las de un "escribano municipal", en razón de que es quien lleva el control de todas las actas de las sesiones de Cabildo y los acuerdos decisorios del Ayuntamiento.

Tales son, a nuestro criterio, las figuras de más relevancia dentro de un Municipio "tipo" del entorno federalista contemporáneo, aunque evidentemente, el crecimiento demográfico y la evolución de las instituciones administrativas ha determinado que en la actualidad se implementen, sobre todo en los Municipios de una amplia extensión territorial, secretarías especializadas en diversos rubros administrativos, como se verá, en el capítulo tercero al hacer referencia al caso mexicano en específico.

2.4.2. Su estructura económica

No obstante a que el manejo de las finanzas públicas municipales varía considerablemente no sólo de Nación a Nación federalista sino también de región en región³², en el presente punto únicamente se contemplan a groso modo, aquellos problemas coyunturales de la política municipal, comunes a todas las municipalidades que se encuentren inmersas en un sistema federal.

2.4.2.1. Participación en el erario de la Federación

³² Arteaga Nava, Elisur. *La Actividad Financiera Municipal*. ensayo próximo a publicarse, UNAM, México, 1995. s/p.

Puede en términos generales, afirmarse que la participación de los Municipios en el erario de la Federación es incipiente, ya que, en la mayor parte de los casos, ésta se limita a una partida presupuestal determinada por los Congresos Federales que casi siempre resulta insuficiente para sufragar las necesidades básicas de las municipalidades.

En algunos países, como el nuestro, se han llegado a implementar programas de crédito municipal por parte de la Federación que, las más de las veces únicamente han acarreado un crecimiento de los pasivos financieros del Municipio, que minan a la postre incluso los incipientes ingresos tributarios municipales.

Aunque en este punto se ahondará más adelante, cabe mencionar que la absorción de ingresos por parte de la Federación es una de las principales problemáticas a que se enfrentan los Municipios modernos.

2.4.2.2. La Hacienda Pública Municipal

Si bien es cierto que la emancipación política del centro representa uno de los pilares de la autonomía municipal, la autosuficiencia financiera se presenta en la actualidad como una premisa "sine qua non" para que pueda hablarse de una verdadera autonomía municipal.

Al respecto, Enrique de la Madrid afirma que: " La función principal del Municipio es la de ser el primer nivel de gobierno. Debe ser el promotor del desarrollo de su comunidad, debe encauzar a la participación ciudadana, es también prestador de servicios públicos..." Sin embargo, el cumplimiento de sus funciones se ha visto mermado precisamente por la falta de recursos. Se ha verificado una centralización económica, administrativa y política, en los niveles superiores del gobierno, lo que ha provocado la pérdida del dinamismo

económico y social de los municipios. Todos los autores coinciden en que se ha generado un proceso de centralización económica de la Federación, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales ".³³

Aunque el autor citado hace mención al caso específico de México, la inquietud del centralismo económico atañe a toda Nación contemporánea que profese el régimen federal: la exacerbada limitación de recursos económicos de que adolecen los Municipios, provocan que las finanzas públicas de los mismos sean sumamente precarias.

En la actualidad, las Haciendas Municipales suelen integrarse por impuestos no reservados al gobierno central (cuya cantidad es sumamente limitada, al menos en el caso México), derechos, obras materiales, cooperación de los ciudadanos para erigir obras públicas, y servicios públicos diversos como agua potable, alumbrado público, rastro, panteones, etc.

Con todo ello, tal y como se analizará en capítulo posterior, las Haciendas Públicas Municipales deben tender a fortalecerse en aras de que exista una mejor distribución del ingreso y se respete, de facto, la autonomía que las Constituciones otorgan a las municipalidades.

³³ Madrid Cordero, Enrique. *Democracia y Municipio En México*. tesis de licenciatura, UNAM, México, 1987. p.284

CAPITULO III

"LA POLÍTICA TRIBUTARIA MUNICIPAL EN MÉXICO"

3.1. Desarrollo histórico del Municipio mexicano

El desarrollo histórico del municipio en México ha tenido diversos cambios y factores que lo han influido según el momento histórico vivido. El antecedente más remoto en nuestro país es el calpulli que era una forma de organización de las comunidades indígenas en la gran Tenochtitlán, ésta se conservó hasta la consumación de la conquista española en el siglo XVI, donde se impone el modelo de municipio español a su vez derivado del romano-visogótico. En esta etapa histórica el municipio comienza formalmente en el año de 1519, "ya que al crearse por orden de Hernán Cortés el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, primero en la América Continental"³⁴.

El antecedente del primer ayuntamiento establecido en la Ciudad de México lo tiene Coyoacán, que fue establecida durante los primeros años de la conquista. Los ayuntamientos establecidos en la Nueva España estaban integrados principalmente por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, teniendo algunas variantes en el número de ediles durante los primeros años de la Colonia, hasta llegar a establecerse con un total de quince personas que podían permanecer de forma permanente en sus puestos ya que podían comprar los mismos.

En las capitales de las provincias se tenía como representante del poder central a un alcalde o corregidor y en los poblados se tenía un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

³⁴ Manual De Administración Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1987, p.21

Los funcionarios de los ayuntamientos tenían entre sus principales obligaciones la recaudación y entrega de tributos a los españoles, la administración de la mano de obra para diversas tareas, así como cooperar en el desarrollo del proceso evangelizador. Como puede apreciarse todas estas funciones estaban dirigidas a consolidar el proceso de la conquista.

Otras de las funciones de los integrantes de esta institución municipal era la de encargarse de la planeación de caminos, del suministro de agua, así como de establecer reglas para los mercados locales y teniendo también la función de participar en los tribunales en el desarrollo de los juicios locales.

Para el siglo XVIII se estableció un modelo de administración con influencia francesa por parte de España hacia sus colonias, este modelo daba paso a una nueva forma de centralismo ya que establecía a el Estado el poder absoluto obligando a otras instituciones como el clero, entidades gubernamentales y funcionarios públicos, así como a los ayuntamientos a la autoridad del Estado. De esta forma los intendentes en materia hacendaria reemplazaron a gobernadores, alcaldes y alcaldes mayores y presidían los cabildos y ostentaban la facultad de aprobar las ordenanzas de los ayuntamientos, además de controlar las funciones judiciales.

El caso de la Ciudad de México presentó un grave problema de centralismo como lo demuestra el hecho siguiente "pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la Ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades"³⁵.

³⁵ El Desafío Municipal. Instituto Nacional de Capacitación Política, PRI, México, 1982, p.172

El establecimiento de esta disposición produjo en la Nueva España un deterioro en la hacienda de los municipios; siendo el intendente el responsable de atender todos los asuntos de la administración municipal por lo que las decisiones municipales eran fundamentalmente tomadas por el Virrey y los intendentes que eran representantes a su vez de la monarquía española.

Para principios del siglo XIX el movimiento criollo fue asimilando puestos municipales y comenzó a establecer ideas en contra de la concentración de la riqueza y del poder por parte de los españoles peninsulares y promulgó la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos. Para ese entonces la Constitución de Cádiz establecía que los ayuntamientos estaban integrados por un alcalde, un síndico y regidores, a su vez establecía la introducción de un sistema de jefes políticos también llamados prefectos políticos.

Surgió el descontento en diversos ayuntamientos ubicados en diversas regiones de la Nueva España manifestando su inconformidad frente a la crisis económico-política presente en ese período de tal forma que "la institución municipal se convirtió en núcleo del descontento popular y de fue cuna del nacimiento del nacionalismo mexicano y del movimiento de Independencia"⁹⁶.

Una vez terminado el movimiento independiente, se reconoció la existencia de los ayuntamientos en el Plan de Iguala, sin embargo, se dejaron vigentes las normas de la Constitución de Cádiz.

Tampoco la Constitución de 1824 hace referencia alguna sobre la institución municipal en su forma de gobierno, todo ello debido a las circunstancias políticas

⁹⁶ Ibidem, p.174

de ese tiempo ya que los esfuerzos estaban dirigidos hacia la organización de los Estados y se habían dejado de lado a los municipios.

La ley centralista de 1837 suprimió los ayuntamientos por los llamados jueces de paz que a su vez eran subordinados de los prefectos. Un cambio radical se dio durante el movimiento de Reforma y el gobierno de Benito Juárez en los que se restauró al ayuntamiento y se fortaleció el sistema municipal.

Durante la dictadura porfirista el municipio sirvió de base para el sistema dictatorial, los prefectos se convirtieron en jefes políticos y acabaron con la independencia y libertad municipal. A su vez los prefectos eran la autoridad de los ayuntamientos y servían de intermediarios entre estos últimos y el gobierno del Estado. Este período histórico se caracteriza por una excesiva concentración del poder en una sola persona y "las autoridades municipales sólo fueron una farsa en la vida de la República y en la vida misma de las poblaciones. El gobernador y las autoridades superiores intervinieron siempre en los asuntos estrictamente municipales; para ello, fue creada la institución de las jefaturas políticas cuya función era suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía"³⁷.

La revolución mexicana sostuvo entre sus principales postulados el de la libertad municipal, para de esta forma establecer la base de la democracia en México. El decreto del 26 de diciembre de 1914 inició la reforma municipal de la revolución de tal forma que el constitucionalismo federalista consideró que debía de consagrarse constitucionalmente la libertad municipal, de esta forma la Constitución de 1917 establece el principio del municipio libre en su artículo 115.

³⁷ *Ibidem*, p. 186

3.2. La adopción formal del Municipio Libre como célula política del Estado Mexicano.

La Revolución mexicana tuvo dos postulados principales, uno de ellos fue la resolución del problema agrario y el segundo la implantación de la libertad del municipio.

El abolir el sistema dictatorial porfirista desde su base (jefaturas políticas) e implementar el municipio libre, era el primer paso para establecer la democracia desde su base. Sin embargo, la idea del municipio libre estaba ya prevista en movimientos precursores a la revolución y figuraban ya "en el programa del partido liberal mexicano y se repitieron en el programa del partido democrático en 1909, en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis en 1910, en el Plan Reyista, en el Plan político social de 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el programa de reformas formulado por los zapatistas y en el Plan de Guadalupe y sus adiciones el 12 de diciembre de 1914"³⁶.

El primer antecedente de la supresión de las jefaturas políticas se dió en el Estado de Chihuahua el 28 de octubre de 1911. Sin embargo, la reforma municipal de la revolución se dió por el decreto del 26 de diciembre de 1914 por el cual el gobierno constitucionalista dió el primer paso hacia el establecimiento del municipio libre.

El siguiente paso se dió el 29 de diciembre de ese mismo año cuando el presidente provisional Eulalio Gutiérrez decretó sobre la libertad municipal. Posteriormente Venustiano Carranza, encargado del poder ejecutivo reinstaló los ayuntamientos en el Distrito Federal por decreto del 4 de septiembre de 1916.

³⁶ Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio, Su Evolución Institucional*. Colección de Cultura Municipal, México, 1981, p.1235

Tradicionalmente el municipio fue ignorado hasta la Constitución de 1857 y sólo era conferida la facultad de los Estados de la Federación de normar sobre los municipios. Sin embargo, el constitucionalismo federalista del presente siglo en México, consideró que se debería de elevar a rango constitucional el principio del municipio libre, señalando a su vez que este último sería la base de la organización político-administrativa y de división territorial de los Estados.

El congreso constituyente reunido en Querétaro, aprobó la primera Constitución de tipo federal que consagraba en su artículo 115 los siguientes aspectos:

1. El municipio libre.
2. El municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
3. Que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.
4. Que los municipios administrarán libremente su hacienda.
5. Que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales³⁹.

De esta forma queda consagrado y elevado a rango constitucional la conquista revolucionaria del municipio libre y con base en ello los Estados de la Federación al expedir sus respectivas leyes refrendan a su vez el establecimiento de este mismo.

³⁹ ibidem, p.236

3.3. Marco jurídico actual del Municipio.

El Municipio se rige por una serie de normas, definidas dentro del orden constitucional, entre las que cabe destacar las siguientes:

a) La Constitución Federal.

La Constitución Federal de la República mexicana establece en su artículo 115 que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa a el municipio libre.

La Constitución señala las siguientes características del Municipio:

- Posee personalidad jurídica y patrimonio propios
- Cuenta con un Gobierno autónomo, en el ámbito administrativo
- Su órgano administrativo (ayuntamiento) es electo mediante sufragio universal.
- Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia
- Es el congreso local de la Entidad Federativa el que legisla para el ámbito municipal; el municipio excepcionalmente puede legislar en materia presupuestal y de asentamientos humanos.
- Están a su cargo ciertos servicios públicos de carácter vecinal
- Administra libremente su hacienda pública.

b) Las Constituciones de los Estados de la Federación.

La esencia del artículo 115 de la Constitución federal es retomado en las Constituciones estatales dedicando un capítulo a el municipio, para enmarcarlo desde el punto de vista jurídico estas Constituciones mencionan temas como los que a continuación se enumeran:

1. Creación y supresión de municipios. las Constituciones estatales fijan la dimensión territorial de los municipios identificándolos mediante nombres y estableciendo sus límites territoriales, mencionando a su vez las condiciones requeridas para la creación o supresión de los municipios.
2. Ámbito de competencias estatal y municipal. La determinación de las funciones que lleva a cabo el municipio en las relaciones con el Estado fue delegado por la Constitución federal hacia las Constituciones estatales.

De tal forma que los ayuntamientos al ejercer su atribuciones se encuentran en una situación en la que existen dos clases de funciones: las de reglamentación para el caso de la administración del municipio y las de inspección referidas a el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias ya sean federales o de los Estados.

3. Forma de gobierno municipal. Las Constituciones estatales aceptan una forma de gobierno municipal de alcalde-consejo.
 4. Intervención del municipio en las decisiones estatales. Los ayuntamientos participan en la iniciativa de leyes ante el congreso local y participa en la reforma constitucional estatal.
- c) Leyes orgánicas municipales. A este respecto se puede mencionar que las leyes orgánicas del municipio se ocupan de los aspectos fundamentales del municipio y entre las principales cabe mencionar las siguientes: Las

dependencias municipales, el régimen financiero y patrimonial, responsabilidades de funcionarios municipales, organización territorial interna del municipio, la esfera de competencia, y sus relaciones con los ciudadanos u otros municipios.

- d) Los reglamentos municipales. El nivel reglamentario emanado del ayuntamiento en acuerdo con los órganos colegiados, rige la vida municipal; el municipio ejerce su autonomía jurídica a través de su facultad reglamentaria, ya que esta última termina de conformar el sistema jurídico de gobierno. Los reglamentos municipales se agrupan en cuatro grandes rubros:
1. Reglamento interior del ayuntamiento. El objetivo de este reglamento es el establecimiento y la regulación del funcionamiento y las partes integrantes del ayuntamiento.
 2. El reglamento de obras públicas. Este reglamento comprende la regulación de las resoluciones del ayuntamiento en lo concerniente a las obras públicas, el desarrollo de planes de urbanización y la normatividad en las construcciones privadas. Por otra parte también da la expedición de licencias en todo lo concerniente a las obras públicas.
 3. El bando de policía y buen gobierno. En este bando se establece la organización política, regulando las obligaciones y los derechos de los ciudadanos del municipio y comprende la competencia de la autoridad municipal en el mantenimiento de las condiciones de seguridad y vida armoniosa de la población.
 4. Reglamento de la administración de servicios públicos. Este reglamento se ocupa de normar funciones como las siguientes: Formas de administración y bases para la prestación de servicios, el tipo de servicios a cargo del municipio,

formas de financiamiento, objeto de alcances del reglamento, las funciones y responsabilidades de las autoridades municipales, sanciones e infracciones, etc.

3.4. La política tributaria municipal.

3.4.1. Atribuciones constitucionales del Municipio en la materia

La actividad financiera municipal, consiste en la acción de la administración pública encaminada a la adquisición, gestión y medio de empleo de los recursos o elementos económicos para satisfacer las necesidades públicas de la demarcación correspondiente y en general para realizar los propios fines de cada Entidad Federativa. Así es como se pueden distinguir tres momentos dentro de esta actividad:

- a) La obtención de ingresos (contribuciones, empréstitos, derechos, productos y otros medios).
- b) La gestión o manejo de los bienes propios.
- c) Realización de un presupuesto de gastos.

Las Entidades Federativas son "soberanas" en todo lo que se refiere a su régimen interior, razón por la cual deben tener autonomía hacendaria en sus municipios, si quieren seguir subsistiendo como gobiernos libres y alcanzar los objetivos que dentro de sus atribuciones el pueblo les ha encomendado; nuestro actual ordenamiento constitucional incluso preceptúa que los municipios a su vez administrarán libremente su hacienda.

Puede afirmarse hoy día que estamos ante un sistema de concurrencias tributarias en el que, por una parte, el Poder Tributario Federal es muy amplio; por la otra, los Estados de la Unión tienen a su vez un poder tributario sobre un número determinado de materias imposables, con excepción de las señaladas por los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV, V, VI y VII, 118 y 131 de nuestra Constitución Política.

Existen diversas clasificaciones sobre los ingresos, entre éstas las que se refieren a los tributarios y no tributarios.

Tributarios.

Los ingresos tributarios provienen de aquellos impuestos que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos. Entre este tipo de impuestos se encuentran los aplicados por las Entidades Federativas y Municipios concurrentemente con la Federación. A continuación se presenta una tabla donde se mencionan los principales impuestos de las Entidades Federativas y los Municipios, así como la participación de algunos de éstos por la Federación.

TIPOS DE IMPUESTOS	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
Impuesto sobre la renta	C	C	C
Aguas envasadas y refrescos	C	P.O.	-
Alcohol y aguardiente	C	C	C

TIPOS DE IMPUESTOS	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
Algodón	C	C	P
Artículos electrónicos	C	P.O.	-
Alfombras, tapetes y tapices	C	P.O.	-
Automóviles y camiones	C	P.O.	-
Tenencia o uso de automóviles	C	C	C
Azúcar	C	C	C
Cacao	C	C	C
Cemento	C	P.O.	-
Llantas y cámaras de hule	C	P.O.	-
Vehículos diesel	C	C	C
Vidrio o cristal	C	P.O.	-
Impuestos para campañas sanitarias	C	C	C
Impuestos sobre las erogaciones de remuneración a trabajadores.	C	C	C

C= Cuota adicional

P= Participación por disposición constitucional

P.O.= Participación opcional.

Existen algunos impuestos que se aplican solamente a nivel local como el impuesto sobre ganadería y agricultura, pero no hay ninguna disposición que impida a la Federación gravar esas materias en caso necesario. "Existen algunos de los impuestos considerados exclusivos de la Federación en los que existe participación de las Entidades Federativas por disposición constitucional, ejemplo de lo anterior son: Energía eléctrica, cerveza, cerillos, tabacos, explotación forestal, minería, petróleo crudo, gas natural etc."⁴⁰

No Tributarios.

Existen otro tipo de ingresos que no se clasifican como tributarios, es decir, aquellos ingresos que vienen de impuestos que tienen como hecho generador hechos aislados, que se refieren a situaciones transitorias o instantáneas, en esta parte nos referiremos a este tipo de ingresos estatales:

- Sobre actividades mercantiles e industriales.
- Sobre productos de capitales.
- Sobre diversiones públicas.
- Sobre juegos permitidos.
- Sobre matanza de ganado.
- Sobre plusvalía.
- Sobre traslación de dominio.
- Sobre donaciones.
- Sobre herencias y legados.

⁴⁰ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *El Federalismo En sus Aspectos Educativos y Financieros*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976. p.9 - 10.

3.4.2. Problemática fáctica.

3.4.2.1. Centralismo tributario.

En nuestro derecho no existe una delimitación de fuentes de ingreso, aunque existen sí, áreas reservadas exclusivamente a la Federación. Esto implica una prohibición para que los Estados graven esas materias, pero la Federación puede gravar cualquiera sin ninguna limitación. Las Materias reservadas a la Federación son: "Comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos explotados directamente o concesionados por la Federación, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza")⁴¹.

Por otro lado, el artículo 131 Constitucional, se refiere a gravámenes exclusivamente federales, cuando dice que "a la Federación toca gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional."⁴²

El artículo 117 de la Constitución, que señala prohibiciones a los Estados, previene que no podrán en ningún caso:

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

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

⁴¹ Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Op.Cit. Artículo 73, fracción XXIX-A.

⁴² Ibid. p.134

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

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

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.")⁴³

El artículo 118 completa al anterior cuando prohíbe también a los Estados, que, "sin consentimiento del Congreso de la Unión, establezcan derechos de tonelaje o de puertos, o impongan contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.")⁴⁴

El artículo 73, fracción X, contempla que el Congreso tiene facultad:

"Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123."⁴⁵

⁴³ Ibid., p.104-105

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Ibid., p.57

El recuento de estos preceptos conduce a la conclusión de que los estados pueden imponer o cobrar todo género de contribuciones tratándose de materias no atribuidas a la Federación por los mismos. Sin embargo, a pesar de las amplias facultades que en materia tributaria tienen las Entidades Federativas, nos encontramos ante la imposibilidad de los Gobiernos Estatales para financiar todos los servicios que les demandan sus pobladores, lo que ha conducido en años recientes a una profunda crisis fiscal en los niveles Estatal y Municipal, debido al enorme proceso de centralización económica que el país ha vivido en las últimas décadas. El Gobierno Central presiona a los Estados a adherirse a convenios de coordinación fiscal, viéndose obligados a renunciar el ejercicio de sus facultades tributarias.

3.4.2.2. Verticalidad de la política tributaria

El artículo 31 de la Constitución Federal establece en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos: "...Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."⁴⁶

Esta disposición constitucional sujeta a cada mexicano a tres jurisdicciones tributarias: Municipal, Estatal y Federal. En muchos casos, por el desarrollo de una misma actividad puede ser gravado por las tres autoridades.

El que la República representativa, democrática, federal esté "compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior"⁴⁷, significa en el campo tributario que cada Estado debe obtener de sus propios

⁴⁶ *Ibid.*, p.35

⁴⁷ *Ibid.*, Artículo 40. p.39

habitantes el financiamiento económico base de su soberanía política interior, y por tanto debe imponer los gravámenes que sus necesidades requieran, excepto los exclusivos de la Federación.

Aunque la Constitución establece para los mexicanos la obligación de contribuir a los gastos públicos, los Estados gravan no sólo a sus residentes, sino a quienes tienen derecho a obtener en su territorio ingresos sujetos a gravamen. Esto sujeta a los contribuyentes en esta situación no sólo a los impuestos del lugar de residencia, sino a los del lugar de la fuente del ingreso, suponiendo que vivan en un Estado y Municipio en que reside, las del Estado y Municipio en que se desarrolla una actividad económica, y a la Federación.

Cuando la doble o múltiple imposición se da entre municipios pertenecientes a un mismo Estado, dejando aparte las molestias para el contribuyente, el problema no es grave porque siendo el Estado el que legisla para sus municipios, puede establecer una coordinación fiscal entre ellos; pero esa coordinación es difícil de obtener cuando la múltiple imposición se origina por la actividad de varios Estados entre sí y la Federación.

Al tener que ejercer las Entidades Federativas dentro de su soberanía, un cúmulo de importantes atribuciones, resulta indispensable que las ejerzan con plena autonomía financiera, a fin de poder hacer efectivo el ejercicio de su competencia. La característica básica de un buen Gobierno en sus diversas esferas la constituyen las atribuciones económicas que permiten a los Gobiernos Estatal y Municipal ejercer derechos tributarios autónomos que deben ser abstractos, permanentes, irrenunciables e indelegables.

3.5. Consecuencias del centralismo tributario.

3.5.1. Descapitalización del Municipio.

En México, el Centralismo Tributario afecta múltiples aspectos de la vida municipal, ha arrebatado la capacidad del Municipio para desarrollarse en sus diversos ámbitos, debilitando el federalismo de la Nación.

La condición de la situación financiera en la mayoría de los Municipios es y ha sido deficiente. La actual crisis económica hace aún más difícil su situación. La actividad económica centralizadora ha tendido a concentrar recursos en las grandes ciudades, esta concentración propicia que la gran mayoría de los recursos se destinen a crear las obras de servicios públicos en estos lugares, marginando a los Municipios, ya que la actividad industrial y económica tiende a establecerse en zonas donde les sea más fácil el acceso a los servicios, propiciando en mayor medida la centralización.

La descapitalización del municipio, como ya se analizó, propicia el centralismo, de tal forma que el relativo desarrollo de estos últimos se ha debido más a el establecimiento de empresas dentro de sus límites territoriales que a una planificación bien estructurada. Esto último ha propiciado grandes desigualdades en las condiciones de vida en las distintas regiones del país. La falta de actividad económica conlleva a la vez escasez de recursos materiales, financieros y técnicos, todo ello origina desempleo (con todas las consecuencias que de éste fenómeno emanan) en los Municipios menos desarrollados de las Entidades Federativas de nuestra Nación.

La autoridad municipal es mermada por la escasez de recursos y la capacidad de desarrollo de las comunidades se ve frenado. Puede decirse que la

acumulación de recursos económicos por parte de la Federación ha despojado de autonomía económica a el Municipio.

3.5.2. Dificultad para realizar políticas de planeación y desarrollo en el ámbito municipal.

Los recursos económicos insuficientes destinados a los municipios, producto de una inequitativa distribución de los recursos fiscales, provoca que éstos carezcan de capacidad para cumplir sus funciones y esto a su vez conlleva que la Federación a través de diversas instituciones federales intervenga en la competencia de los gobiernos municipales.

La falta de capacidad económica por parte del Municipio propicia el desaprovechamiento de los recursos humanos y naturales de las regiones donde se encuentre él mismo. Por lo que cualquier planificación en el ámbito municipal se ve mermada en su alcance dadas las limitaciones que se tienen.

El desarrollo económico del Municipio es afectado también por la falta de mercados regionales, dado que los productos deben ser transportados a los grandes centros urbanos para su comercialización.

Grandes regiones del país, han sido condenadas al atraso dadas las carencias de servicios y a la falta de recursos; éste es un problema estructural que ha sido obstáculo en el desarrollo y aplicación de políticas de planeación y desarrollo de los Municipios. Todo ello como reflejo de la dependencia de las autoridades municipales respecto a los Gobiernos Estatal y Federal. Esto último provoca el desinterés de las autoridades municipales respecto a la aplicación de programas que impulsen el beneficio de sus ayuntamientos.

3.5.3. Debilitamiento político de la entidad municipal.

La falta de una auténtica economía económica del municipio ha llevado a la Federación a establecerse en los planos primarios de los mismos. El municipio se ha convertido desde la perspectiva de la política en una entidad dependiente de los gobiernos estatal y federal, destruyendo la esencia del gobierno municipal local.

El propósito inicial de la revolución de integrar un Municipio libre y autónomo dese el punto de vista económico y político ha sido abandonado, dando paso a una política centralizadora, donde el Municipio ha sido marginado del desarrollo político nacional.

El desarrollo municipal debe basarse en una participación activa de la mayoría de la población en sus actividades políticas para establecer la plena confianza en sus gobernantes, debiendo servir de base para el desarrollo de la democracia en el país, pero esto sólo se logrará restituyendo la autonomía política del mismo.

3.6. El actual discurso estatal en materia municipal.

3.6.1. El "Neofederalismo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.

La intervención de los Estados es la esencia misma del federalismo y éste tiene raíces ancestrales en la historia de nuestro país, ya que surge con las primeras aspiraciones de independencia y forma una parte esencial de la lucha por la soberanía nacional y es la expresión institucional de la voluntad de los mexicanos a conformar una unidad nacional.

El federalismo en México se ha nutrido de la diversidad de culturas y economías de sus diferentes regiones. Sin embargo, el proceso centralizador ha afectado dicha relación y los Estados y municipios han llevado una desventaja en el equilibrio necesario para poder ejercer eficientemente sus compromisos.

Todo lo anterior ha propiciado críticas hacia la relación de los Estados con la Federación, y han llegado a expresar que el federalismo en el país es inexistente, ejemplo de ello lo encontramos en J. Lloyd y Mecha, quien dice: "El federalismo, jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible, que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista"⁴⁸

Estos problemas emanan en su mayor parte de las amplias e importantes facultades que la federación tiene a través de los tres poderes y que están consagrados en la Carta Magna. Sin embargo, el proyecto de un nuevo federalismo establecido en el plan nacional de desarrollo 1995-2000 se concibe que el pacto federal es "establecido para promover el rezago equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos"⁴⁹

La vida de las comunidades no admite la excesiva centralización, y que ésta última ahoga la autonomía de las mismas, por lo que un Federalismo auténtico debe fortalecer en principio la variedad y lo auténtico de la diversidad de los Estados integrantes.

⁴⁸ J. Lloyd y Mecha, citado por Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1990, p.112

⁴⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación, mayo, 1995, p.38

Sin duda, la pluralidad de la vida estatal plena es sinónimo de un Estado Federal fuerte, que garantiza la unidad de destino como razón del Federalismo. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce este punto al establecer: "El pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es ahí donde surgen los problemas y deben aplicarse las soluciones."⁵⁰

Pese a estas intenciones no será fácil efectuar los cambios necesarios para modificar la intervención de los Estados en la Federación, y hacer de esta relación un producto más equilibrado que haga de la República Mexicana un Estado democrático, representativo y federal basado en la libertad y fortaleza de la Entidades Federativas.

3.6.2. Diversos sucesos coyunturales correlativos.

En México, el Municipio es un ente territorial de carácter administrativo y político que tiene sus propio órganos de Gobierno, de acuerdo a la legislación específica de cada Estado y que sigue el camino marcado por la Constitución Federal vigente.

La Constitución utiliza la expresión Municipio Libre en el artículo 115; la que debe interpretarse principalmente como autonomía en el ámbito administrativo. Como puede verse tal autonomía es limitada y ello se debe a diversas razones entre las que destacan:

⁵⁰ Idem.

- a) La necesidad política de que exista un solo poder soberano dentro del Estado.
- b) La tendencia del Gobierno Federal a someter de hecho o de derecho a los Gobiernos Estatales y Municipales.
- c) La existencia de los llamados convenios de coordinación, los cuales permiten quitarle a los Municipios asuntos de su competencia.
- d) La escasez económica en que vive la mayoría de los Municipios por falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la naturaleza de los servicios que deben prestar a la colectividad.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece la siguiente estrategia a seguir en el caso del Municipio: "...para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y Municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades".⁵¹

Pese a lo previsto en el punto anterior, es manifiesta la necesidad de otorgar una mayor autonomía económica de hecho y no de forma al Municipio, para que éste sustente la base para ser realmente libre. Los ingresos del Municipio son el punto fundamental en el cumplimiento oportuno y adecuado de las responsabilidades de éste y para el desarrollo financiero de la Entidad Federativa al que pertenezca.

⁵¹ Idem.

CAPITULO IV
“LA POLÍTICA TRIBUTARIA MUNICIPAL EN EL MARCO DEL NUEVO
FEDERALISMO MEXICANO”

4.1. Participación financiera de los Municipios en el erario Federal.

En la historia de México encontramos que de un sistema original de recaudación estatal con participación a la Federación, se ha pasado a un sistema inverso, en el que es la Federación la que recauda y participa a los Estados.

En las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 encontramos que la Federación tiene facultades ilimitadas de fijar impuestos, facultad que es simultánea a la de los Estados.

Desde 1957, cobró fuerza una corriente que tendía a suprimir el sistema de impuestos alcabalarorios por lo perjudicial y antieconómico que resultaba, lo cual desde el punto de vista jurídico se logró en 1896, sin embargo, todavía subsiste, a nivel municipal.

Dentro del constitucionalismo mexicano se sostuvo que tocaba al Senado velar porque el impuesto de la Federación no recaerá sobre los mismos objetos gravados por los Estados o para que no los graven extraordinariamente.

Las entidades Federativas, privadas como están de la facultad de fijar sus propias fuentes de ingreso, tienen que conformarse con lo que la legislatura del Estado les fije; siempre siguiendo las indicaciones del Ejecutivo que a su vez maneja el problema con criterio político. Lo antes expuesto trae como consecuencia que existan en el país multitud de municipios en los que los

ingresos no alcanzan a pagar siquiera los salarios de los empleados y funcionarios: mucho menos son suficientes para satisfacer los servicios públicos.

"La desproporción entre los recursos financieros de la Federación y de los Estados es manifiesta. Los recursos totales de los Estados históricamente alcanzan algo más del 10% del de los de la Federación, y entre las mismas Entidades Federativas también existen diferencias notorias, especialmente respecto a el Distrito Federal, cuyos recursos han representado más del 50% de la suma de los recursos de todas la Entidades".⁵²

Las características de la participación financiera estatal en el sistema mexicano se caracteriza por los siguientes puntos:

- a) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados en determinados casos, en particular a lo que se refiere a la alcabalas.
- b) Reserva expresa de determinadas materias a la Federación con la consiguiente limitación a los Estados, y en algunos casos otorgándoles participación.

4.2. La necesidad de fortalecer las finanzas públicas estatales ante el nuevo entorno mundial.

El proceso democratizador que vive el mundo, a raíz del fin de la guerra fría, plantea una reforma radical del estado en la que destaca el proceso descentralizador.

⁵² Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Op. Cit. p.11-12

Uno de los más importantes problemas del estado Federal a nivel mundial, es la distribución de competencias en materia fiscal entre la Federación y los Estados, ya que la eficacia de la descentralización territorial característica del Estado Federal está vinculada directamente a la autonomía financiera de los Estados miembros. Además la vida económica en el Estado, depende en gran medida de esta distribución de las competencias tributarias, ya que el fortalecimiento económico de las Entidades Federativas trae como consecuencia una mejora en los niveles de vida de los municipios que lo conforman y una mejor distribución de la riqueza nacional.

Al hacer un estudio comparado de las finanzas públicas de México con diversos países europeos y americanos, "se observa que la participación que se otorga a las Entidades Federativas y municipios no alcanza el 12% de los ingresos tributarios totales, mientras que en los países objeto del estudio los Estados y Municipios administran un ingreso equivalente entre el 40% y 60% del total de las contribuciones que se recauden."⁵³ Lo que demuestra que el país tiene un rezago muy marcado en esta materia.

En México, los grandes desniveles socioeconómicos de la población, hacen necesaria una distribución más equitativa de las contribuciones, para terminar esas desigualdades. Es necesario entender que la vida económica del país no puede seguir efectuándose casi exclusivamente a nivel Federal. Por lo que el incremento de las haciendas estatales y municipales, permitirá además, romper el vínculo de dependencia política de los Municipios por falta de autonomía financiera.

⁵³ Federalismo Tributario. Partido Acción Nacional, México, 1993. p.17

El Gobierno Federal debe reconocer que la situación de dependencia financiera de los Estados y de los Municipios, trae como consecuencia no sólo la dependencia económica sino un menoscabo al ejercicio democrático, por lo que es necesario tomar las medidas pertinentes para fortalecer las finanzas estatales para que el país no permanezca rezagado del resto de las democracias a nivel mundial tanto en materia económica como política.

4.3. Reformulación constitucional a los artículos 73 fracción XXIX y 115, con el fin de ampliar los rubros tributarios a favor del Municipio.

El llevar a cabo reformas de forma y de fondo que hagan posible el ejercicio de las libertades y la soberanía de los Estados, conducirá a cumplir plenamente los principios del Federalismo consagrados en nuestra Carta Magna.

Las reformas que se proponen, consisten en asignar pleno derecho a los Municipios sobre una porción significativa del producto derivado de varias contribuciones importantes, sin modificar el sistema general de concurrencias tributarias diseñado por la Constitución, asegurando a los Municipios un incremento sustancial en sus ingresos y autonomía financiera.

Se propone dar a los Municipios el derecho sobre la mitad del producto derivado de contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. Estos son los comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27, además el derecho se extiende a las contribuciones de renta (personas físicas y morales) y valor agregado.

Por este sistema se optó dar derecho sobre el producto de diversas contribuciones y no por la atribución sobre determinadas materias imponibles, para establecer una política fiscal que previniera la anarquía y el caos económico,

resultado de la multiplicación de las fuentes impositivas con el riesgo de hacerlas insuficientes. Esto, simultáneamente, evita la creación de mayores gravámenes fiscales. Se busca no distorsionar la homogeneidad fiscal en todo el territorio nacional.

Se propone que la participación a favor de los Municipios prevista por los incisos 2o. y 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, en su primer ejercicio de aplicación se establezca en 25%, y se incremente cada año en 5 puntos porcentuales hasta alcanzar el 50%.

En lo referido a otorgar el derecho sobre la mitad del producto de las contribuciones referidas a las Entidades Federativas y en su caso a los Municipios, aquél tiene su fundamento en el principio de resarcimiento; Es decir, el hecho de que la Federación tenga la potestad legislativa en las contribuciones descritas en el artículo 2o. del presente proyecto de Reforma Constitucional, se justifica por el derecho de las Entidades Federativas y Municipios a obtener la mitad del producto derivado de dichas contribuciones, por ser ellas donde radica la fuente impositiva y a fin de no perder la homogeneidad del sistema tributario.

Se debe prever la creación del Consejo Federal Tributario que tendrá, entre otras, la facultad de iniciar leyes en materia tributaria, previo estudio y discusión por el propio Consejo. Por otra parte, fijará, a través de la presentación de dichas iniciativas la forma, proporción, términos y condiciones a través de los cuales las Entidades Federativas y Municipios obtendrán los recursos económicos derivados de su derecho reconocido por la Constitución, sobre el producto de las contribuciones a que se hace referencia.

Uno de los aspectos más trascendentales de este Consejo es que estará integrado sólo por representantes de las Entidades Federativas y también contará

con una importante representatividad de los Municipios. De esta manera se podrá asegurar que en cuanto a las decisiones de potestad tributaria, asignada a las Entidades Federativas y Municipios, será su voluntad soberana la que determine cuánto, cómo y cuándo deberán percibir los recursos económicos que les correspondan a las Entidades Federativas y Municipios de la Unión.

En este sentido, las propuestas de reformas Constitucionales que se presentan a continuación, han sido enriquecidas en algunos aspectos por el proyecto del Partido Acción Nacional, que propone un decreto sobre Federalismo tributario.⁵⁴

Se reforma el artículo 73 fracción XXIX número 5o. en su último párrafo, se adiciona con un párrafo el número 2o. de dicha fracción y artículo; y se adicionan también a la fracción XXIX del artículo 73 los números 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

2o.

Corresponde a las Entidades Federativas y a los Municipios el 50% del producto derivado de estas contribuciones, cuyo monto será repartido en la proporción, términos y condiciones que determine la Ley secundaria, cuya iniciativa corresponde presentar al Consejo Federal Tributario.

3o. a 4o.

5o.

a) a f)

⁵⁴ Ibid., p.26-33

g)

Corresponde a las Entidades Federativas y a los Municipios percibir el 50% del total del producto que se obtenga de estas contribuciones especiales, cuya distribución se llevará a cabo en la proporción, términos y condiciones que determinen la Ley secundaria, cuya iniciativa corresponde presentar al Consejo Federal Tributario.

6o. Sobre la renta de las personas físicas y morales.

Por lo que se refiere al total del producto recaudado por esta contribución, corresponde el 50% a la Federación y el otro 50% a las Entidades Federativas y Municipios. Con esta última parte se constituirá un fondo general de participaciones, el cual será administrado y distribuido por el Consejo Federal Tributario, en la proporción, términos y condiciones que establezca la Ley secundaria, cuya iniciativa presentará dicho Consejo.

7o. Sobre el valor agregado.

Del producto recaudado por esta contribución corresponde el 50% a la Federación y el otro 50% a las Entidades Federativas. Esta última parte será aplicada en los términos y condiciones que determine la Ley, cuya iniciativa presentará el Consejo Federal Tributario.

Se reforma el artículo 115 fracción IV, Inciso a) primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

IV.

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. En las leyes por virtud de las cuales los Estados establezcan las contribuciones anteriormente citadas, se autorizará a los Municipios para que mediante reglamento puedan fijar las bases y tasas de dichas contribuciones.

b) y c).

V a VIII.

Por otra parte, el Consejo Federal Tributario tendrá las siguientes atribuciones:

1) Elaborar, discutir y decidir por mayoría de votos la presentación ante la Cámara de Diputados de las iniciativas de Ley a que se refiere el artículo 73 fracción XXIX, número 2o., 5o., 6o. y 7o., de esta Constitución, iniciativas que deberán estar inspiradas en los principios de equidad distributiva tanto vertical como horizontal, solidaridad inter-regional, densidad demográfica e ingreso promedio tributario por habitante.

2) Administrar y distribuir los recursos que integren el fondo general de participaciones a que se refiere el último párrafo del número 6o., fracción XXIX, del artículo 73 de esta Constitución, en base a los siguientes principios:

a) Neutralizar la desigualdad financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios entre sí, para lo que se tomarán en cuenta su capacidad tributaria y necesidades;

b) Se buscará que a través de los recursos de dicho fondo se atiendan las necesidades financieras de las Entidades Federativas y Municipios a título complementario.

c) La asignación de recursos para proveer apoyos especiales a Entidades Federativas que se han visto afectadas por catástrofes naturales o por crisis económicas, así como para complementar la inversión requerida por obras específicas y prioritarias.

3) Las demás que le señale esta Constitución. Transitorios.

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las del presente decreto, pero en tanto no inicien su vigencia los ordenamientos previstos en los incisos 2o., 5o., 6o. y 7o. de la fracción XXIX del artículo 73, cuyas iniciativas corresponde presentar al Consejo Federal Tributario, continuarán aplicándose las disposiciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, lapso durante el cual los Estados no podrán dar por terminado el convenio con que se han adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Tercero.- Conforme a las bases que oportunamente dicte el Congreso de la Unión en la respectiva Ley Orgánica, a más tardar tres meses después de la promulgación del presente Decreto deberá quedar constituido el Consejo Federal Tributario.

Cuarto.- El Consejo Federal Tributario, una vez constituido, presentará oportunamente las iniciativas de ley que le competen.

Quinto.- En su primer ejercicio de aplicación, la participación que corresponde a Estados y Municipios en la recaudación de las contribuciones previstas en los incisos 2o., 5o., 6o. y 7o. de la fracción XXIX del artículo 73, se establecerá en 25% y aumentará anualmente en 5 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 50%.

4.4. La necesidad de homogeneizar criterios en materia de política tributaria municipal.

Es requisito fundamental e incluso previo al Federalismo, que las Entidades Federativas posean suficientes recursos económicos para sufragar, tanto al Gobierno Central como los Gobiernos Estatales. No basta que el Gobierno Central tenga la capacidad de financiarse a sí mismo; lo esencial es que también los Gobiernos Estatales sean capaces de hacer lo propio.

Uno de los principales problemas en materia financiera, reside en la distribución de los poderes tributarios entre las distintas esferas de Gobierno. Desde el momento en que el país conquista su intendencia y escogió el Federalismo alternativa para organizarse política y económicamente, empezaron a gestarse las grandes líneas del Federalismo fiscal mexicano. Transcurrido más de siglo y medio se sigue sin encontrar fórmulas de solución idónea para este problema. Dichos lineamientos subyacían implícitos en ciertas disposiciones constitucionales, relativas a las fuentes de ingreso del Gobierno Federal lo cual implicó, por exclusión, otorgar a los Estados de la República, márgenes de acción para imponer tributos.

Para que exista una distribución homogénea en materia financiera en los Estados, es claro que es necesaria la modificación de leyes federales y la adecuación de las estatales para permitir un auténtico Municipio libre.

Por supuesto, que todos los casos se deberán ceñir a lo previsto en la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se hace necesaria la propuesta de adición de la presente tesis a la Carta Magna y dar el primer paso en la adopción de criterios que sean homogéneos en las finanzas estatales, para mejorarlas.

Para lograr la vigencia de criterios homogéneos es necesario democratizar la toma de decisiones como es usual en países desarrollados. En México, el decidir cuándo, cómo, y cuánto deben percibir recursos económicos las Entidades Federativas y los Municipios ha sido, por mayoría de fuerza, un tema que el Gobierno Federal se reserva para sí mismo.

El equilibrio de los poderes exige la necesaria multiplicación de espacios de libertad y la eficacia en las tareas públicas, que no son adecuadas en la centralización y desde la lejanía que ésta implica. Una administración pública de calidad, más comprometida y transparente, bien informada de las necesidades sociales y abiertas a la participación, puede asegurarse mejor en las Entidades Federativas y en los Municipios. Por ello son de especial relevancia los recursos con que deben contar los Gobiernos de la Entidades Federativas y Municipios, para contribuir más eficazmente a la promoción del desarrollo social y de la economía.

4.5. El control, la planeación y el desarrollo como pilares del desarrollo integral de los municipios.

En nuestros días un tema fundamental en torno de la reforma del Estado, es el de la descentralización tributaria, dado que impera la rigidez, falta de representatividad, de diálogo, y tampoco se da la participación social en las estructuras de gobierno. La Descentralización tributaria activa las reservas de libertad, creatividad, iniciativa y vitalidad latentes en las comunidades regionales, que sería detonadora del nuevo tipo de crecimiento y mejoría generalizados. Para lograr este cambio el Municipio Libre, juega un papel fundamental.

Primeramente se debe establecer el concepto de Municipio, es necesario empezar por hacer referencias de algunos conceptos y opiniones que proporcionan algunos autores que escriben sobre la materia. Ya que para la mayoría el Municipio es un órgano o institución de descentralización administrativa de la región a la que pertenecen o depende de un órgano central y para otros autores, es un órgano autónomo y completamente libre.

"El Municipio mexicano de nuestros días encuentra sus inicios en las instituciones jurídicas y políticas clásicas: Toma elementos de la altura germánica; responde a privilegios de las ciudades burguesas y halla sus cimientos en las prerrogativas de las ciudades españolas y en el calpulli azteca".⁵⁵

Sin duda uno de los tipos de organización política con mayor antigüedad es el Municipio y es considerado "la forma más elemental de estructura política de la sociedad".⁵⁶

⁵⁵ Ruiz Massieu, José Francisco. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*. Edit. Porrúa, México, 1987. p.44

⁵⁶ Martínez Morales, Rafael. *Op.Cit.* p.185

El autor Gabino Fraga, en su obra de derecho administrativo, hace mención respecto al Municipio como una descentralización administrativa por región, ya que para este autor, la organización municipal es "la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región.... además de que el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".⁵⁷

"El Municipio, es una fórmula de descentralización política y administrativa y de la división territorial de los Estados, o sea que se trata de lo que los publicistas llaman un caso de descentralización territorial (en cuanto al ámbito de validez espacial) política y administrativa".⁵⁸

En lo referente al concepto regional de Municipio, se puede decir que, el Municipio es la comunidad de núcleos familiares conformados en un solo territorio que se dan por las relaciones de vecinos de esa misma comunidad. Desde el punto de vista sociológico el Municipio es una unidad suprafamiliar, cuyo origen debe situarse fuera del Estado y fundarse en la necesidad de satisfacer una serie de problemas comunes, tales como alumbrado, limpieza, transporte, sanidad, abastecimiento, cultura, etc. Esto es, un Gobierno de carácter comunitario capaz de desarrollarse propiamente en todos sus ámbitos, ya sea político, social y administrativamente.

⁵⁷ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1986. p.219

⁵⁸ Ruiz Massieu, José Francisco. Op.Cit. p.60-61

De una manera más amplia podemos decir, que el Municipio es una sociedad necesaria organizada y totalmente establecida en determinado territorio, y que tiene una personalidad jurídica, para la realización de aquellos fines públicos que trasciende de la esfera de la familia; encontrándose relacionados siempre con el carácter político.

Desde el punto de vista económico, los Municipios se ven en la necesidad de depender económicamente de los Estados y de la Federación, mermando con ello su autonomía. Los Municipios al no ser independientes en su libre administración de su hacienda y no manejar sus recursos económicos, por estar sobre ellos en las fijaciones que les hagan las legislaturas locales; no se puede dar la autonomía administrativa, y menos aún política.

"La propia Constitución de la República abre el canal para que los Gobiernos de los Estados sigan administrando esas contribuciones, y da por hecho el que los Municipios no son capaces de administrarse, considerándolos menores de edad, incapaces de lograr por sí y para sí, un crecimiento autónomo".⁵⁹

También se puede presentar en la práctica, el problema de que si el ayuntamiento no es de la simpatía, de los poderes estatales, habrá problemas en la determinación y entrega de las participaciones económicas a dichos órganos.

El Municipio debe hacer real su capacidad de crear actividad productiva, es decir, de crear empleo, de elevar el nivel de vida de la población y de arraigarla en su lugar de origen.

⁵⁹ Revista Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, No. 19, México, Enero-Febrero, 1988. p.159.

Para que la instancia municipal pueda llevar realmente a cabo estas tareas, se requiere reestructurar y fortalecer su hacienda, pues sólo en la medida en que el Municipio disponga de los recursos económicos y sea capaz de manejarlos libremente habrá de convertirse en un promotor del desarrollo.

Por otra parte, se tiene que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes de la Federación, o sea, los Estados, adoptarán como base de su organización política y administrativa, al municipio; frente del cual habrá un ayuntamiento electo mediante sufragio universal.

Lo anterior tiene como significado que el Estado mexicano se encuentra dividido, territorial y políticamente, en Entidades Federativas y éstas en Municipios. El Municipio existe en la mayoría de los países, aunque con características peculiares y puede recibir otros nombres (comuna, burgo, condado, etc.).

El Municipio es la célula política y administrativa del Estado y surge dada la necesidad de las poblaciones de contar con un gobierno local que atienda las necesidades de servicios inmediatos. El Municipio no siempre tendrá la misma relación con el Gobierno Federal, en algunas ocasiones dependerá de éste y en otras gozará de una mayor autonomía.

En México, el Municipio es un ente territorial de carácter administrativo y político que tiene sus propios órganos de Gobierno, de acuerdo a la legislación específica de cada Estado y que sigue el camino marcado por la Constitución Federal vigente.

El citado artículo 115 de la Constitución señala las siguientes características del municipio:

- Posee personalidad jurídica y patrimonio propios
- Cuenta con un Gobierno autónomo, en el ámbito administrativo
- Su órgano administrativo (ayuntamiento) es electo mediante sufragio universal.
- Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia
- Es el congreso local de la Entidad Federativa el que legisla para el ámbito municipal; el municipio excepcionalmente puede legislar en materia presupuestal y de asentamientos humanos.
- Administra libremente su hacienda pública.

La Constitución utiliza la expresión Municipio Libre en el artículo 115; la que debe interpretarse principalmente como autonomía en la ámbito administrativo. Como puede verse tal autonomía es limitada y ello se debe a diversas razones entre las que destacan:

- a) La necesidad política de que exista un solo poder soberano dentro del Estado.
- b) La tendencia del Gobierno Federal a someter de hecho o de derecho a los Gobiernos Estatales y Municipales.

c) La existencia de los llamados convenios de coordinación, los cuales permiten quitarle a los Municipios asuntos de su competencia.

d) La escasez económica en que vive la mayoría de los Municipios por falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la naturaleza de los servicios que deben prestar a la colectividad.

Visto lo anterior, es manifiesta la necesidad de otorgar una mayor autonomía económica al municipio, para que éste realmente sea libre de hecho y no de palabra. Los ingresos del Municipio son el punto fundamental en el cumplimiento oportuno y adecuado de las responsabilidades de éste y para el desarrollo financiero de la Entidad Federativa al que pertenezca. En esta materia puede verse que existen rezagos, el Constituyente de 1917, apenas si señaló escasas fuentes de ingresos al municipio y con la reforma del 3 de febrero de 1983, se pretendió superar esa situación mediante algunas medidas orientadas al fortalecimiento financiero del Municipio, pero es evidente que estas medidas no fueron suficientes por lo que se hace necesaria unas nuevas propuestas de reforma Constitucionales.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CONCLUSIONES

- ⇒ El Estado es propiamente una persona jurídica colectiva integrada por personas, territorio, Soberanía, orden jurídico y gobierno, que tiene por objeto la subsistencia social de los grupos humanos que lo integran y dotado de soberanía en todo momento debe perseguir el bien común.
- ⇒ El Federalismo es la forma de organización del Estado y es el sustento político de la gran mayoría de las Naciones, tiene tres fundamentos básicos: El militar, el económico, la protección de la soberanía de las comunidades de los Estados y el factor antropológico social.
- ⇒ El Federalismo tiene diversas concepciones, sin embargo, el significado más aceptado es que se le considera un sistema de Gobierno que tiene como base la autonomía de los Estados o de Provincias que en conjunto integran la Federación.
- ⇒ El Federalismo visto desde la perspectiva de la historia de México, tuvo sus primeros antecedentes en una tendencia descentralizadora en la época prehispánica con las confederaciones. Durante la colonia era el control central y posteriormente las diputaciones provinciales las que tuvieron una influencia decisiva para la adopción de la forma federal en el país. De 1821 a 1824 la influencia gaditana propicia intentos de desmembramiento y ante el peligro de una disgregación la constitución de 1824 adopta la estructura Federal.
- ⇒ La Constitución Federal de 1824 es derogada por la Carta Magna Centralista de 1836, y es entre este año y el de 1857 que se da la lucha entre

conservadores y liberales hasta la promulgación de la Constitución de 1857 con la forma Federal.

- ⇒ Bajo el Porfiriato el pacto Federal es mero esquema formal, pues la dictadura y el proyecto de modernización conduce a la centralización en todos los órdenes. Durante la revolución, las diversas facciones revolucionarias sostienen al Federalismo, pero reclamando la efectividad de éste.
- ⇒ La Constitución de 1917, ratifica la voluntad federalista de los mexicanos, adoptando en lo básico el texto de su antecesora de 1857 y en el artículo 115 se consigna el Municipio Libre. Sin embargo, la autonomía otorgada al Municipio es sólo administrativa y existe un grave rezago, sobre todo en materia económica.
- ⇒ El sistema político mexicano se ha caracterizado por la centralización y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de Gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al Municipio le corresponde el último escalón. El centralismo como factor de integración Nacional, ha funcionado, pero frenó el desarrollo del Municipio, orillándolo a ser simple instrumento de ejecución de las autoridades Estatales y Federales, haciéndolo perder la fortaleza administrativa y credibilidad política como institución.
- ⇒ Para un auténtico federalismo, hay que empezar a transferir las funciones de bienestar social de las cúspides federales a los gobiernos municipales y estatales, con todas sus instalaciones, personal y presupuesto, hasta suprimir las Secretarías de Salud, Educación y Desarrollo Social.

- ⇒ El Federalismo, hasta el momento operado bajo las formas de reclamo de recursos (económicos y jurídicos), tanto para municipios como para entidades federales, se ha topado con la montaña de poder erigida y concentrada en la capital y en ello tenemos responsabilidad incluso los pobladores de los municipios.
- ⇒ Es hasta cuando los apremios económicos de la deuda resultan moral y económicamente insostenibles, que los secretarios de finanzas y el Gobierno de Nuevo León hacen sus propuestas para modificar la fórmula de asignaciones federales. Ahora sí es preocupante descentralizar funciones y recursos. Ahora sí se habla de autogestión y de autonomía.
- ⇒ Sin embargo, se carece de un anhelo común de democracia; no se tiene claridad sobre un concepto ciudadano. Se ha creído, que el poder se distribuye desde arriba y que las formas deseables de vida en lo económico, político y social se determinan desde el Centro.
- ⇒ Desde esta perspectiva, los impuestos se justifican como un mecanismo que se impone para atender las necesidades sociales, sobre todo de la población más necesitada. Pero la contradicción sigue ahí y se expresa en una miseria expansiva que crece en todos los municipios.
- ⇒ Como consecuencia de los arbitrarios e inequitativos sistemas de distribución de los recursos fiscales, resulta apremiante buscar un marco general de distribución y asignación de las participaciones que procure una mayor solidaridad integral con base en los principios fiscales de equidad, tanto horizontal como vertical.

⇨ En este sentido, el proyecto busca neutralizar la desigual capacidad financiera de las Entidades Federativas y Municipios, por lo que se toma en cuenta, tanto la potencialidad tributaria como sus necesidades. Se presenta un sistema a través del cual el Consejo evaluará y asignará, en su caso, recursos para inversiones de importancia especial de los Estados y Municipios, buscando al mismo tiempo dotar oportunamente y en cantidad suficiente a aquellas Entidades y Municipios que hubieren sufrido agudos desequilibrios económicos, y aminorar desigualdades de capacidad económica dentro del territorio nacional. Sólo a través de este ordenamiento de principios redistributativos es posible lograr efectiva solidaridad interregional y nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa. México, 1988.
- BOBBIO, Norberto. DICCIONARIO DE POLÍTICA. Edit. Siglo XXI, México, 1980.
- BOBBIO, Norberto. TEORÍA POLÍTICA. Edit. de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1978.
- BLOCH, León. GRECIA, SUS LUCHAS SOCIALES. Edit. Alameda, México, 1954.
- CANCHOLA HERRERA, Jesús. TRÍPTICO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Cárdenas, México, 1988.
- CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. Edit. Porrúa, México, 1991.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Edit. Porrúa. 110a. edición, México, 1995.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. EL FEDERALISMO EN SUS ASPECTOS EDUCATIVOS Y FINANCIEROS. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976.
- FEDERAL GOVERNMENT. Wheare, K.C. Facsimil.

- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa, México, 1986.
- HABERMAS, cit. por De Buen Lozano, Néstor. FEDERALISMO Y CENTRALISMO. en la Jornada, octubre 16, 1994, p. 17.
- HAMILTON, Madison, EL FEDERALISTA. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- HAURIOU, André. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS. Edit. Ariel, Buenos Aires, Argentina, 1971.
- INSTITUTO NACIONAL DE CAPACITACIÓN POLÍTICA. EL DESAFÍO MUNICIPAL. Edit. PRI, México, 1982.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. México, 1987.
- JELLINECK, cit. por Acosta Romero Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa, México, 1991.
- KELSEN, Háns. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Edit. Nacional, México, 1975.
- LEÓN PORTILLA, Miguel. HISTORIA DOCUMENTAL DE MÉXICO. UNAM, T.I., México, 1974.

- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla, México, 1991.
- MATUTE, Alvaro. MÉXICO EN EL SIGLO XIX. UNAM, México, s/f.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. EL MUNICIPIO, SU EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL. Colección de Cultura Municipal, México, 1981.
- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. FEDERALISMO TRIBUTARIO. México, 1993.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Secretaría de Gobernación, México, 1995.
- QUINZAÑOS, Tarno. EL FEDERALISMO COMO MEDIO DE INFORMACIÓN NACIONAL ANTE EL TLCAN. Tesis, Universidad del Nuevo Mundo, México, 1993.
- RECASENS SICHES, Luis. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Edit. Porrúa, México, 1981.
- REVISTA ESTUDIOS MUNICIPALES. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, No. 19, Enero - Febrero, México, 1988.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. ESTUDIOS DE DERECHO POLÍTICO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS. Edit. Porrúa, México, 1987.
- SCHAPIRO, Salwin. LIBERALISMO. Edit. Tecnos, Madrid, 1971.

- TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Porrúa, México, 1990.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Edit. Porrúa, México, 1979.
- TECQUEVILLE, cit. por Marquet Guerrero, Porfirio. LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DE ESTADO MEXICANO. UNAM, México, 1975.