



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

"LA NECESIDAD DE LAS FACULTADES IMPOSITIVAS MUNICIPALES."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS FRANCISCO DE DERECHO CRUZ SANCHEZ

ASESOR: DR. EDUARDO MARTINEZ DE LA VEGA Y GLORIA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 20 de octubre de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **CRUZ SÁNCHEZ CARLOS FRANCISCO** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA NECESIDAD DE LAS FACULTADES IMPOSITIVAS MUNICIPALES"**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: CARLOS FLO. CRUZ SANCHEZ.

FECHA: 03/ DICIEMBRE/ 04.

FIRMA: [Firma manuscrita]

DEDICATORIAS

- A DIOS Y A MIS PADRES

POR HABERME DADO LA VIDA Y APOYARME DURANTE ESTE LARGO CAMINO PARA HACER UN HOMBRE DE BIEN Y DE QUIENES NO SIEN TO OTRA COSA MÁS QUE ADMIRACIÓN, RESPETO, INSPIRACIÓN Y AMOR INFINITO.

- A MIS HERMANOS

QUIENES HAN ESTADO SIEMPRE A MI LADO Y PENDIENTES DE MI; ASÍ COMO YO DE ELLOS SIN IMPORTAR LO QUE LA VIDA NOS DEPARE.

- A MIS ABUELOS

LOS QUE ME HAN CUIDADO Y BENDECIDO NO OBSTANTE LO LEJOS O CERCA QUE ESTEN DE MI.

- A ITZEL

QUIEN FUE, ES Y SERA PIEZA FUNDAMENTAL EN MI VIDA Y DE LA QUE NO HE RECIBIDO OTRA COSA MÁS QUE APOYO Y COMPRESIÓN DESDE EL MOMENTO EN QUE CRUZÓ POR MI VIDA, GRACIAS AMOR.

- AL DOCTOR EDUARDO MARTÍNEZ DE LA VEGA Y GLORIA

POR HABER COMPARTIDO UN POCO DE SU GRAN SABIDURIA Y SOBRE TODO SU AMISTAD.

- AL LIC. ARTURO MORGAN Y VICTOR ALCANTARA

LOS QUE HAN SIDO EL CIMIENTO DE MI PRÁCTICA PROFESIONAL Y QUIENES HAN CREIDO Y CONFIADO EN MI.

- A LA U N A M

MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS, QUE ME HA OTORGADO MI CARRERA PROFESIONAL Y LOS MEJORES MOMENTOS EN MI VIDA.

AGRADECIMIENTOS

A MI FAMILIA Y A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE ME APOYARON EN LA REALIZACIÓN DE ESTA META EN MI VIDA.

GRACIAS.

Tema de Tesis: “LA NECESIDAD DE LAS FACULTADES IMPOSITIVAS MUNICIPALES”.

INDICE (Propuesta):

Capítulo 1 “LOS TRIBUTOS Y EL MUNICIPIO”

1. Los Tributos.
- 2 Origen y evolución del municipio en México.

Capítulo 2 “EL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA FISCAL FEDERAL.”

1. Estado actual del municipio en México.
2. Principios constitucionales en materia de tributación municipal.
3. Criterio de la Suprema Corte en cuanto a la distribución de competencias en materia de contribuciones.

Capítulo 3 “PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVAS DE LA AUTARQUÍA MUNICIPAL Y LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS”

- 1 La autarquía municipal (autonomía financiera).
- 2 Facultades impositivas de la federación.
- 3 Facultades impositivas de los estados.
- 4 Facultades impositivas de los municipios.

**Capítulo 4 “LA DOMINACIÓN ROMANA EN ESPAÑA Y SUS
EFECTOS EN LA FORMACIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”**

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

El tema a tratar es meramente de índole competencial, enfocado a la distribución de las facultades impositivas del Municipio dentro de un sistema federal; puesto que, es ésta la institución política, jurídica y administrativa de menor rango que considera nuestro sistema, en tal sentido el presente trabajo de investigación tiene su origen en las siguientes preguntas: ¿sería factible una reforma constitucional, con la finalidad de otorgar facultades impositivas a los municipios? y ¿existe la necesidad de implementar facultades impositivas a los municipios?; por lo que de éstas, se siguen otras, que cuestionan la distribución de facultades en el actual sistema jurídico fiscal mexicano, así como, la proporcionalidad y la equidad que otorga a sus ciudadanos.

En consecuencia se observa que no solamente se trata de un problema jurídico fiscal o financiero, sino también de una inadecuada distribución del llamado poder soberano y autónomo entre la federación y el Municipio; institución que es la base de la organización político, administrativa y jurisdiccional del sistema federal mexicano.

Atendiendo a lo anterior expondremos varias reflexiones en cuanto al ya mencionado sistema federal mexicano y a la distribución de sus facultades impositivas con el propósito de introducir al lector en este tema. Lo que se propone en este trabajo, es realizar un análisis de los marcos constitucionales federal y municipal, con la finalidad de estar en aptitud, al término del mismo, de conocer los principios generales de tributación que son la base fundamental en todo estado y que a su vez rigen las contribuciones municipales para lograr una

IV

clara distinción entre una mera facultad o una simple frase que no se ha hecho valer en la Constitución.

En el Federalismo existen y coexisten varios gobiernos, tales como el Federal, el Estatal y el Municipal, y no existen rivalidades (por lo menos eso es lo que se pretende) por el poder, ya que la Constitución que se da a sí misma la Nación establece acertadamente (pues de este modo lo requería la sociedad por sus necesidades), los diversos ámbitos e instancias de poder, permitiéndose integrar las partes con el todo (la nación), en completa armonía y jerarquía.

Por lo que se cuestiona ¿si en verdad nuestro sistema federal será plenamente equitativo y proporcional?, porque tal parece que, es tan sólo un sistema en el cual el poder de los gobiernos subnacionales se ejerce a conveniencia del gobierno nacional, mismo que meramente indica a aquellos ciertas formas de tomar decisiones, y no así, que actuase como un Estado federal (en su más estricto parecer) en el que, el ámbito de responsabilidad e independencia de cada nivel de gobierno se encuentra explícitamente definido y sobre todo garantizado por su inclusión en la Constitución.

De este modo, el Municipio como parte integrante del todo, a nivel constitucional, se encuentra, regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y, como ahí se demuestra, carece de toda potestad fiscal; teniendo únicamente derecho a recibir ingresos sobre propiedad inmobiliaria y de los servicios públicos, que por ley se le atribuyen, pero no puede establecer dichos impuestos por sí solo, en tal sentido, éstos deben

establecerse por las legislaturas de los Estados en donde se encuentre ubicado.

Así, encontramos pues, que la primera traba hacia el municipio es a nivel constitucional, de modo que si bien es este órgano del estado el principio de toda relación entre el gobernado y los gobernantes, se denota injusto e inoportuno el que se haya establecido tal omisión en cuanto a facultades impositivas y al municipio se refieren y mucho más de manera constitucional, es por esto que hemos decidido poner en tela de juicio y juzgar con los hechos de la vida diaria, la serie de deficiencias que el municipio representa.

Como consecuencia de lo anterior, el Municipio, únicamente tiene facultades para administrar su hacienda pública y por tanto debe ser sujeto activo de la obligación tributaria; entonces, si un tributo es establecido mediante la facultad reglamentaria municipal estaría pues afectado de la condición de validez estatal que fija la Constitución al respecto.

Sin duda alguna hemos establecido que el Municipio no tiene facultad legislativa en este rubro, el fiscal; pero sí presenta instrumentos que forman la base del tributo, que son aparentemente reservados, en tanto que importan solamente a las entidades locales y no a la federación; siendo la realidad distinta puesto que la federación es la más interesada en este ámbito, y el municipio solamente se limita en el cobro de los impuestos.

Se observa que la distribución real del poder financiero del Estado mexicano es inequitativa y desproporcional a favor de la Federación y en detrimento de los estados y municipios que no presentan siquiera un poder financiero residual, como lo es el de los Estados, por lo tanto cualquier cambio

VI

que se pretenda anunciar o, mejor dicho, que se demande en esta forma de distribución financiera, necesariamente implicaría una revisión de las facultades impositivas y por supuesto de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Coordinación Fiscal.

Así pues los poderes estatales y federales han terminado imponiendo una idea de lo que es el federalismo en México, y posteriormente, dictan una serie de leyes que obligan a los municipios a aceptar un determinado sistema de operación fiscal, cuando en realidad tenemos la necesidad hoy en día de fortalecer a esta institución para lograr un mejor sistema de recaudación fiscal y por consiguiente una mejor calidad de vida para los integrantes del mismo.

Por otro lado hablar de la hacienda pública municipal, no es una tarea fácil de llevar a cabo, mas bien diría difícil en todo momento, puesto que el interés de la formulación de este trabajo es la actualización del municipio a sus necesidades, dentro de la administración y la hacienda, en cuanto a su reglamentación fiscal y desarrollo entre otros.

De tal forma que las contribuciones municipales constituyen uno de los instrumentos más importantes con el que cuentan las autoridades municipales para promover el desarrollo y el bienestar social de sus habitantes, la hacienda pública municipal, en los últimos años, ha manifestado importantes avances, (pero aún sin dar ese gran paso) a partir de la última reforma al artículo 115 de la Constitución Federal publicada el día 23 de diciembre de 1999, y las subsecuentes que se presentaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII

En ese tenor de ideas, los grandes retos económicos, políticos y sociales que viven los gobiernos locales, afectan y dificultan sin duda la administración de las finanzas públicas municipales, de aquí la necesidad de que se conozcan los diversos aspectos de la hacienda pública municipal desde un enfoque particular.

Como una forma de contribuir con el desarrollo de los municipios, es necesario que se tenga un mayor conocimiento sobre los principios tributarios que rigen su hacienda pública, que implique un fortalecimiento, no sólo en la obtención de ingresos de manera adecuada y acorde a la ley fundamental, sino también a la hacienda municipal como tal, lo cual lleva consigo el apoyo al desarrollo de la entidad federativa, de aquí el interés que se encuentra en el estudio de este tema, partiendo de esa categoría fundamental para el municipio que es la hacienda municipal.

Finalmente, tenemos que en nuestro primer capítulo denominado LOS TRIBUTOS Y EL MUNICIPIO, se encuentra subdividido en dos secciones a estudiar.

La primera parte dedicada a una mejor comprensión de los tributos en general, haciendo un breve análisis de lo que se entiende por tributo y continuando con la Riqueza de las Naciones de Adam Smith y algunos principios generales de la tributación, que a nuestro parecer nos otorgan una mejor visión respecto de los impuestos en general y mas entendible en su función primordial que es el lograr una recaudación fiscal eficaz con el propósito de que la Federación o en este caso el Municipio satisfaga de manera adecuada sus múltiples necesidades.

VIII

La segunda parte está enfocada a la historia del Municipio mexicano, abarcando desde la época prehispánica hasta la constitución de 1917, en esta faceta hemos decidido no ahondar en detalles puesto que lo consideramos un campo de estudio demasiado amplio que nos podría dar muchísima información, y como nuestro único objetivo es el analizar las facultades impositivas, es decir los impuestos, es por esto que le hemos considerado no de menor importancia, pero si con demasiada brevedad.

En nuestro segundo capítulo que lleva por nombre EL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA FISCAL FEDERAL, intentaremos dar un breve análisis de cual es la situación real y que es, lo que representa esta institución en la estructura fiscal federal, subdividiendo, éste en tres apartados, el primero referente al estado actual del municipio en nuestro país, el segundo en cuanto a, los principios constitucionales en materia de tributación municipal y el último con el objeto principal de presentar el criterio de la Suprema Corte, en lo que se refiere a la distribución de competencias en materia de contribuciones.

El tercer capítulo, corresponde a LA PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVAS DE LA AUTARQUÍA MUNICIPAL Y LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS, en donde se muestra el origen de la decadencia del Municipio y el punto base de nuestro trabajo de investigación, pues de ahí derivarán diversas inconformidades en cuanto a la marginación que representa dicha institución.

Por último tenemos el cuarto capítulo intitulado "LA DOMINACIÓN ROMANA EN ESPAÑA Y SUS EFECTOS EN LA FORMACIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO" en el que, trataremos de manera breve, como es, que

IX

nuestro Municipio ha sido influido por Roma y España, hasta la actualidad, en una perspectiva meramente histórica.

De todo lo expuesto con antelación, deriva nuestra pregunta principal y por lo tanto el desarrollo de este trabajo, pues tal parece que hemos olvidado esta importantísima institución que es el Municipio, siendo que aún los Constituyentes de 1917 estaban plenamente convencidos de que para tener un Municipio libre, habría que darte suficiencia financiera, por que la independencia política comienza por la independencia económica, y atendiendo a esto y a la experiencia se ha demostrado que no puede haber un municipio fuerte y libre si se encuentra sujeto a la buena o a la mala voluntad de la legislatura estatal.

Capítulo 1 “LOS TRIBUTOS Y EL MUNICIPIO”

1. LOS TRIBUTOS.

Definición de Tributo.

El tributo era en su origen, una contribución forzada que los vencedores imponían a los vencidos. Diversas definiciones sobre el tributo han sido ofrecidas por variados tratadistas, según se recoge de la obra de Sergio Francisco de la Garza. Aquí algunas:

Blumenstein, define: “tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma.”

Para Giuliani Fonrouge, tributo es: “una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho.”

Dino Jarach, menciona que: “el tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo.”

Gerardo Ataliba, define el tributo como “la obligación jurídica pecuniaria, ex – lege, que no constituye sanción de un hecho ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio, una persona pública y cuyo sujeto es alguien puesto en esa situación por voluntad de la ley.”

Para nosotros el tributo, es el vínculo jurídico creado por el Estado (sujeto activo) a su favor, que se representa a través de una prestación económica coactiva y que en ocasiones puede ser en especie, en contra de un individuo (sujeto pasivo), para exigir su colaboración en la satisfacción del gasto público.

En tal sentido los tributos que el Estado exige a los particulares en el pleno ejercicio de su soberanía, constituyen la principal fuente de recursos para sufragar los gastos públicos y cumplir con sus actividades estatales. Por lo que podríamos entender por tributo en un sentido amplio a la totalidad de las categorías de contribuciones estatales que reconoce la doctrina financiera.

Los tributos, que de acuerdo a la legislación pueden ser tanto en especie como en dinero, aunque comúnmente es ésta última forma la aceptada, constituyen prestaciones obligatorias que el Estado exige a los particulares, en virtud de su potestad de imperio, dentro de un marco jurídico previamente establecido y con la finalidad de satisfacer las necesidades políticas, económicas y sociales del Estado.

En esta materia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede prestarse a confusiones, ya que la fracción IV del artículo 31, se refiere textualmente a “contribuir” (colaborar) para los gastos públicos. En este particular, Sergio Francisco de la Garza, puntualiza que la Constitución al hablar de contribuciones, engloba a sus tres especies: impuestos, derechos y contribuciones especiales. Aclarando que el legislador es impreciso y en ocasiones incorrecto en el uso de estos vocablos, por lo que recomienda identificar a un tipo de tributo según su naturaleza y no por el nombre que se le haya dado, el cual puede resultar erróneo. En tal sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a sostenido que el estudio de un tributo debe realizarse de conformidad con su naturaleza jurídica tal y como lo presenta el Semanario Judicial de la Federación a continuación:

Tributos. Su estudio debe realizarse de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica, independientemente de la denominación que le den las partes o incluso la Ley. Aún cuando la Ley atacada de inconstitucional llame al tributo controvertido “derecho”, en tanto, las autoridades responsables lo conceptúen como un “derecho de cooperación” y el quejoso sostenga que es un “impuesto especial”, lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen motivo de amparo de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica, independientemente de la denominación que le den las partes ¹.

Acorde al criterio anterior, Andrés Serra Rojas menciona que la contribución es un concepto más amplio con el cual se alude a todo lo que contribuye a los gastos del Estado, argumentando que es el concepto del artículo 31 fracción IV de la Constitución con la expresión contribuir.

Principios Teóricos de la Tributación

La Riqueza de las Naciones de Adam Smith.

“La Riqueza de las Naciones”², obra fundamental de Adam Smith, que tiene como base la escuela naturalista de la filosofía, se divide en cinco libros que tratan respectivamente, de los problemas de la producción, la distribución, el cambio, y el capital, de las diferentes políticas económicas que han seguido en diversas épocas distintas naciones, de los sistemas anteriores de economía política y, de las finanzas públicas. Es en el V libro denominado “De las Rentas del Soberano o de la República”, donde dedica una parte al estudio de los impuestos, formulando cuatro grandes principios fundamentales de la

¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, VII Época 1ª parte, Pág. 35.

² SMITH, Adam, LA RIQUEZA DE LAS NACIONES, Ed. Publicaciones Cruz o. S. A.

XIII

tributación, que Smith les llama las cuatro máximas de los tributos, mismas que por su acierto continúan comentándose e inspirando a las legislaciones modernas.

En la parte II, denominada "De los Tributos" dice Adam Smith: antes de entrar en el examen particular de estos impuestos es necesario dejar establecidas las cuatro máximas siguientes, que comprenden a todos los tributos en general.

a).- Primera máxima.- Principio de Justicia.

"Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado... En la observancia o en la omisión de esta máxima se encuentra lo que llamamos igualdad o desigualdad en la imposición. es decir, equidad o falta de equidad de los impuestos³.

Este principio de justicia se proclama en la Constitución Política Mexicana al establecer en la fracción IV del artículo 31, la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos es de manera proporcional y equitativa en que establezcan las leyes.

Este principio de justicia en el tributo, se desdobra en dos sub-principios, los cuales se mencionan a continuación:⁴

El de la generalidad, el cual exige que paguen impuestos todas las personas que se encuentren comprendidas dentro de las hipótesis generales y

³ SMITH, Adam. Op. cit. Pág. 409.

⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, 25ª ed., Ed. Porrúa, Pág. 404.

abstractas que establezcan las leyes y que no dejen de pagarlos quienes se comprendan en ellas. Se encuentra inmerso este sub-principio en el artículo 31, IV, de la Constitución Federal. No se vulnera porque se concedan exenciones subjetivas u objetivas en las leyes tributarias ni tampoco a quienes crecen de capacidad contributiva.

El sub-principio de la uniformidad, reconoce la igualdad de todos los ciudadanos frente al impuesto. Esa igualdad, según criterio adoptado por Sergio Francisco de la Garza,⁵ requiere que todos contribuyan a los gastos públicos de acuerdo con su capacidad contributiva, de tal manera que a mayor capacidad contributiva la aportación sea mayor. Justifica la existencia de los impuestos progresivos. Se complementa, argumenta Sergio de la Garza, con el criterio subjetivo propuesto por John Stuart Mill, de la igualdad de sacrificio, en el impuesto sobre la renta se distinguen las rentas fundadas, que tienen su origen en el capital; las rentas no fundadas, que tienen su origen en el trabajo y las rentas mixtas, que tienen su origen en las empresas, combinación de capital y trabajo. El principio de la igualdad de sacrificio requiere que los gravámenes sobre las primeras sean más pesados, porque requieren menor sacrificio para obtenerlas; los de las últimas son más moderados, por el ingrediente de trabajo que representa: y por último, que sean más leves para las rentas del trabajo que son las que obtienen con mayor sacrificio⁵.

En este particular, se encuentra un criterio distinto del anterior en el que se justifican los impuestos progresivos, ya que Adam Smith, invoca la proporcionalidad respecto a los haberes que los particulares gozan bajo la

⁵ *Ibidem.*

protección del Estado, es decir a la mayor o menor parte de beneficio que les corresponda o que el estado les proporcione. No menciona que el impuesto será progresivo de acuerdo a la mayor o menor capacidad del contribuyente. La proporcionalidad es respecto al beneficio, no a la capacidad contributiva del particular. La naturaleza del tributo es la contribución al gasto público, la obtención de lo justo para que el Estado satisfaga las necesidades de la colectividad, es decir a lo estrictamente necesario para cubrir el presupuesto de un País, Estado o Municipio; por lo que, el implementar criterios de recaudación de manera progresiva, no atendería a la satisfacción del gasto público entendiendo por éste el beneficio del pueblo, sino a la mayor o menor capacidad del contribuyente, alejándose de la naturaleza del tributo la cual es indivisible del presupuesto, es decir del gasto público y en tal sentido no se puede pretender recaudar más de lo que se tiene programado gastar.

b).- Segunda máxima.- Principio de Certidumbre.

“El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en momento alguno arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que deba satisfacerse, todo ha de ser claro, llano e inteligible para el contribuyente y para cualquier otra persona. Ya que donde se verifique lo contrario estará cada vasallo, que contribuya más o menos, bajo el poder no del Gobierno sino del recaudador de tributos, quien puede muy bien, con esa libertad, agravar el impuesto sobre cualquier contribuyente que no se atreva a reclamar, o sacar, a impulsos del terror de semejantes gravámenes, regalos, presentes o gratificaciones inicuas para él. La incertidumbre de la contribución es ocasión para la insolencia, favoreciendo las astucias de algunos

empleados en aquellos destinos quienes suelen ser cuando menos desatentos e intratables. La certeza de lo que cada individuo debe pagar es materia de tanta importancia, que una desigualdad considerable en el modo de contribuir no es tan inmensa, según han experimentado todas las naciones, como un mal tan grande como la más leve incertidumbre en la cuantía del tributo".⁶

En este tenor y al continuar el estudio basándonos en la obra del maestro Sergio de la Garza encontramos que "Einaudi agrega que el significado de este segundo principio es que el pago del impuesto es ya bastante oneroso para el contribuyente como para que los daños deban aumentarse todavía más por la mala manera de recaudarlo".⁷

En consecuencia el contribuyente debe de tener certeza en el pago del tributo, la ley que los establezca debe de ser clara y comprensiva, nunca ambigua, la tasa, la forma y los plazos de pago deben de ser claros, precisos, y sobretodo deben darse a conocer al contribuyente con anterioridad al momento en que se coloque en la hipótesis normativa que establece la contribución. La Constitución consagra este principio de certeza en el artículo 31 fracción IV al mencionar que los mexicanos están obligados a contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, además el artículo 14 consagra la garantía de certeza al establecer que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

⁶ SMITH, Adam. Op. cit. Pág. 409.

⁷ DELA GARZA, Sergio Francisco, *Op. Cit.* Pag. 405.

c).- Tercera máxima.- Principio de Comodidad.

“Todo tributo o impuesto debe exigirse en el tiempo y modo que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente. Un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas, pagadero al mismo tiempo en que el dueño las devenga, es exigido con oportunidad, ya que regularmente debe creerse que tiene entonces de dónde pagar. Los derechos cargados sobre los géneros de consumo, siendo artículos de mero lujo, vienen por último a pagarse por el consumidor, y generalmente del modo menos gravoso que puede ser para él. Los paga, en efecto, poco a poco, a medida que los va necesitando de aquellos géneros, y como tiene también la libertad de comprarlos o no, según le parezca, será culpa suya si al tiempo de pagarlos sufre alguna incomodidad ”.⁸

El principio en comento, se refiere a la practicidad que deben de tener los impuestos en el momento en que se van a pagar o a cobrar atendiendo a las circunstancias naturales del hecho generador del impuesto establecido en las leyes de manera clara y oportuna.

d).- Cuarta máxima.- Principio de Economía.

“Toda contribución debe disponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquellos, o a más de aquello, que entra efectivamente en el Tesoro público del Estado. Un impuesto puede sacar, de hecho, del caudal de los particulares, mucha mayor cantidad que la que llega a entrar en el Tesoro público, de las cuatro siguientes maneras: la primera si la exacción o cobranza de él requiere de un gran número de oficiales o dependientes, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto total del

⁸. SMITH, Adam. Op. cit. Pág. 410.

XVIII

impuesto, y cuyos provechos o percances impongan una adicional contribución sobre el pueblo; la segunda, si el impuesto es de tal naturaleza que oprime o coarta la industria, desanimando al pueblo para aplicarse a ciertos ramos de negociación que proporcionarían trabajo y mantendrían a mayor número de gentes, de tal manera que al obligar a pagar semejante contribución, puede disminuirse y acaso arruinarse enteramente alguno de los fondos con que podría traficar del modo dicho; la tercera se reduce a las contribuciones y decomisos en que justamente incurren los desgraciados que pretendieron evadirse de pagar el impuesto, porque estas penas arruinan el caudal que pudiera en beneficio del público girarse de un modo lícito, y la pérdida de estos capitales, aunque justamente impuesta al contraventor, viene ocasionada por lo excesivo de la contribución, pues no hay mayor incentivo para el contrabando que los altos derechos de al ser eludidos prometen altas ganancias al defraudador, por lo que se requiere evitar toda ley que ofrezca primero la tentación de infringirla y que imponga el castigo al que se deja vencer por ella; en cuarto y último lugar, si sujeta a los pueblos a frecuentes visitas y odiosas fiscalizaciones de los recaudadores o administradores de rentas, porque esto les expone a una incomodidad, vejación u opresión, y aunque la vejación en un sentido riguroso no constituye gasto, es ciertamente equivalente a lo que el hombre daría por libertarse de tan importuna molestia, cuando no es indispensablemente necesaria”⁹.

Einaudi citado por Sergio de la Garza comenta “que todo impuesto debe estar ideado de tal manera que haga salir de los manos del pueblo la menor

⁹ SMITH, Adam. Idem. Pág. 410.

suma posible, por encima de lo que entra al Tesoro; al mismo tiempo, el producto de los impuestos, una vez salido de las manos del pueblo, debe entrar lo antes posible en el Tesoro público.”¹⁰

Adolfo Wagner, en su *Traité de la Science des Finances*, formula cuatro grupos de principios de la tributación, cita Sergio de la Garza¹¹.

El primero lo llama política financiera y a este corresponden: el principio de la suficiencia de la imposición donde nos indica que los impuestos deben ser suficientes para poder cubrir las necesidades financieras en un determinado periodo, en la medida en que otras vías o medios que puedan hacerlo o no sean admisibles; por otra parte dentro de este grupo enmarca también al principio de elasticidad que proclama que el sistema fiscal debe estar integrado por diversos impuestos que hagan que en un periodo de coyuntura permitan al Estado recibir todos los ingresos que necesita.

El segundo grupo se llama de principios de economía pública, proclama que debe hacerse una prudente elección entre las tres fuentes de impuestos, que son el capital, la renta y los medios de consumo, teniendo en cuenta los puntos de vista de la economía privada y de la pública, las consideraciones de política social y los fines de aplicación de los impuestos.

El tercer grupo lo forman los principios de equidad, o de repartición equitativa de los impuestos que proclama la generalidad y la uniformidad en la tributación. Wagner se declara partidario de que los impuestos tengan solamente finalidades fiscales; de la proporcionalidad de los impuestos, que

¹⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. Pág.406

¹¹ *Ibidem*.

graven a todos individuos, sin mínimo de exención y sin cuotas progresivas. Los postulados de Wagner, en materia de equidad, han quedado superados por la doctrina tributaria y no han sido acogidos por la legislación.

En el último grupo se encuentran los principios de administración fiscal o principios de lógica en materia de imposición, los cuales son la fijeza y la comodidad en la imposición.

El principio de la fijeza en la imposición, se expresa de la manera siguiente:

La mayor preparación profesional y moral de los encargados de la administración de los impuestos.

La simplicidad del sistema de impuestos y de su organización.

Dar la indicación exacta y precisa de la fecha y lugar de pago del monto de la suma debida y de las especies liberatorias admitidas.

Emplear en las leyes y en los reglamentos un lenguaje claro, simple y accesible a todos, aun cuando no siempre será posible por las complicaciones que entrañan los impuestos modernos.

El rigor jurídico y la precisión que excluyen la discusión y las controversias, son una necesidad de las leyes, pero a veces su realización es difícil.

Al lado de las leyes deben expedirse circulares y disposiciones que, citando ejemplos, y en la mejor forma posible, aclaren no sólo para los órganos de la Administración, sino para el público en general, los principios establecidos en la ley.

Las disposiciones relativas a penas defensas y ciertos principios fundamentales deben hacerse imprimir en las formas oficiales para notificaciones o para el control de impuesto.

Debe utilizarse la prensa para dar a conocer las leyes nuevas.

El principio de la comodidad en la imposición, proclama Wagner, se traduce no sólo en beneficio del contribuyente, sino también del Fisco en la reducción del costo en la mayor medida posible en los gastos de recaudación de los impuestos.

Clasificación de los Tributos.

Los ingresos del Estado se pueden dividir en dos grupos importantes, el primero de ellos alude a los ingresos tributarios, que comprenden los impuestos, las aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones especiales y tributos o contribuciones accesorias.

El otro grupo se forma por los ingresos financieros, compuestos por las diversas fuentes de financiamiento necesarias para complementar las exigencias del Presupuesto Nacional. Dentro de este grupo se encuentran los empréstitos, la emisión de moneda, la emisión de bonos de deuda pública, moratorias y renegociaciones, devaluaciones, revaluaciones, productos y derechos, expropiaciones, decomisos y nacionalizaciones.¹²

La mayoría de los tratadistas, coinciden en clasificar los ingresos públicos en: a) ordinarios y b) extraordinarios.

a) Los ingresos ordinarios son aquellos que legalmente percibe el Fisco de manera regular, renovándose en forma anual en el presupuesto de egresos,

¹² ARRIJOA VIZCAÍNO, Adolfo, DERECHO FISCAL, Ed. Themis, Pág. 82, México, 2002.

y se destinan a cubrir los gastos públicos ya sea de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

A esta categoría pertenecen los impuestos, las tasas o derechos, las contribuciones especiales, productos y aprovechamientos.

b) Los ingresos extraordinarios son aquellos que se perciben cuando existen circunstancias anormales o irregulares que obligan al Estado a imponerlos. Son erogaciones extraordinarias, empréstitos y financiamientos públicos entres otros.

Otra clasificación financiera de los ingresos públicos es aquella que los distingue en ingresos originarios o derivados. Los originarios son aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado, como una consecuencia de su explotación directa o indirecta. Coincide en esta categoría el ingreso conocido como "producto", que es la contraprestación por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Los ingresos derivados, son aquellos que el Estado recibe de los particulares y no provienen de su propio patrimonio. Por regla de exclusión, son ingresos derivados todos aquellos que no tienen la categoría de originales. Se contemplan en este grupo los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos.

Una clasificación que nos parece de más mérito, es aquella que enumera los ingresos del Estado en dos grandes ramas: los ingresos tributarios, en donde quedan comprendidos de forma exclusiva los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales; y los ingresos no tributarios, en donde se

engloban por exclusión todos los demás ingresos públicos, ya sea que se deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la requisición, o de un acto de derecho privado, como lo es la venta de bienes del dominio privado del estado.

Dada la clasificación de los ingresos públicos pasamos a categorizar los tributos, en donde la ciencia de las finanzas públicas y el Derecho Financiero, expresado por la mayoría de los tratadistas, están de acuerdo en que los tributos pueden clasificarse en tres grandes grupos: los derechos, los impuestos y las contribuciones especiales.

1.- Derechos.- Esta especie de tributos algunas ocasiones señalados por la doctrina como tasas se identifica en el sentido de una contraprestación entre un servicio prestado y una suma que debe pagarse a cambio, aunque en materia tributaria no existe el precio, entonces el criterio es el de hacer pagar a los que reciben un servicio en ocasión una contraprestación de ese servicio. Giannini,¹³ afirma que como la finalidad es la de satisfacer un interés público y este sólo puede alcanzarse mediante el cumplimiento de las varias prestaciones relativas a cada uno de los usuarios, “es justo que recaiga sobre ellos, sino la totalidad, si, al menos, la mayor parte de los gastos necesarios para la gestión del servicio”.

2.- Impuestos.- Son innumerables las definiciones que se han dado del impuesto como institución financiera, por lo que daremos algunas las cuales incluyen y destacan sus elementos sustanciales.

¹³ Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. Pág. 329.

Giannini¹⁴ expresa que el impuesto es la prestación pecuniaria que el Estado u otro ente público tiene derecho de exigir en virtud de su potestad de imperio, originaria o derivada, en el caso, en la medida y en los modos establecidos en la ley, con el fin de conseguir una entrada.

H. Rossey¹⁵ considera que el impuesto es una institución jurídica financiera que faculta al ente público, a exigir dinero a los administrados unilateralmente y sin contraprestación, para aplicarla a los fines generales del mismo.

Para Serra Rojas, "el impuesto es una obligación unilateral de derecho público, sin contraprestación y destinada al sostenimiento del Estado."¹⁶

3.- Contribuciones Especiales.- Emilio Margáin Manautou¹⁷ define la contribución especial como una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como contribución a los gastos que ocasionó la realización de una obra o un servicio de interés general y que los benefició o beneficia en forma específica.

Para Sergio Francisco de la Garza, la contribución especial es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquéllas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial, con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica.

¹⁴ Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. Pág. 372.

¹⁵ Citado por SERRA ROJAS, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, Pág. 28 2000.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, Ed. Porrúa, México, 2000.

A manera de breve conclusión y con el propósito de hilar las ideas, diremos que es necesario hacer de conocimiento de las autoridades, cuales son los principios generales en materia fiscal que logran una eficaz recaudación fiscal y un mejor desempeño de las facultades impositivas en el Sistema Federal Mexicano, para evitar tanto la doble tributación como la inequidad y la desproporcionalidad.

2. ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

Época prehispánica

El municipio mexicano, es una derivación del municipio occidental creado en un principio por los romanos, como una forma de organización política y administrativa, (que al final de cuentas se tomará incluso en nuestros días como una forma muy particular de organización dentro de la estructura del estado moderno) estos municipios creados en roma carecen de toda homogeneidad, teniendo sus primeros inicios casi al final de la monarquía, ahí por los años 400 o 500 a. c. De esta forma revisaremos de manera muy breve como se clasificaron los primeros municipios romanos, éstos denotan sus características obedeciendo a la evolución de las necesidades y al tipo de derecho aplicable, por lo que atendiendo a la clasificación realizada por el Dr. Carlos F. Quintana Roldan¹⁸, tenemos:

1. *Municipia socii*, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum suffragio*.
2. *Municipia foederata*, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron a contar posteriormente con sufragio, otros permanecieron en la calidad de *municipia sine suffragio*.

¹⁸ QUINTANA ROLDAN, CARLOS. *Comentarios Al Artículo 115 Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1985.

3. *Municipia coercita*, también conocidos como *municipia coerita*, resultantes de la dominación militar.

Por otra parte, nos encontramos ahora con la historia del antiguo municipio español, en donde el municipio romano tendrá gran influencia en la península Ibérica, pero debido a la decadencia del imperio romano esta institución se vio influida por los visigodos y los árabes (sin detenemos mucho en estos temas que serán tratados en nuestro último capítulo) y posteriormente tenemos los municipios de la baja edad media para así llegar a nuestro tema principal que es el origen y la evolución del municipio en México.

Para poder abordar el tema en cuestión es indispensable tener en cuenta una concepción plenamente sociológica puesto que, es esta escuela, la sociológica la que tendría mayor aceptación en cuanto a una explicación bien fundamentada del municipio a nuestro parecer.

Por lo tanto tenemos que, la escuela sociológica parte de explicaciones aristotélicas, en el sentido de que el hombre es por naturaleza social y que, se ve compelido a vivir en sociedad, para lo cual, debe organizarse en primera instancia como familia o clan, y así, al evolucionar sus necesidades y ser más complejas, se pueda llegar a la creación de una institución como lo es el municipio, pues no será del todo ya una familia sino más bien un grupo de carácter social y con fines políticos, que además tendrán la necesidad de obtener satisfactores más complejos que los que se pueden obtener en una familia y de esta forma lograr una sociabilidad humana.

En este orden de ideas, encontramos pues que la escuela sociológica supone la existencia del municipio antes que la creación del Estado mismo, cuestión que

en México difiere, pues al establecerse el primer municipio en el año de 1519 por Héman Cortes está implantación de la institución en las nuevas tierras se reflejó, como paso inicial de la conquista, pero, cabe mencionar que ya existía un estado que en este caso era el estado español, continuando con la explicación del origen del municipio, diremos que su poder, al ser el resultado directo de la voluntad espontánea de los integrantes de la comunidad se justifica, puesto que no hay una derivación del poder Estado – Municipio, sino más bien pueblo o integrantes de la comunidad social – Municipio – y finalmente Estado, por lo que finalmente el Municipio no es otra cosa mas que la representación de la sociabilidad humana, manifestándose en una forma particular de organización dentro de la estructura de un Estado.

Por otra parte y entrando en materia, hemos encontrado que algunos autores, encuentran los antecedentes del municipio mexicano en la cultura *mexica*, más específicamente en los *calpullis*, pues, al parecer, éstos eran una forma de organización social y territorial autosuficiente, y las familias que eran integrantes de ellos, producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, cuestión que a nuestro parecer no es justificable, dado a que el *calpulli* es una institución plenamente indígena que bien podría tener ciertas similitudes al municipio, pero que no son lo mismo, pues la figura azteca, es mas parecida a la fraternidad griega, ya que, no existe una ideología política, sino más bien económica, no sin dejar de mencionar que, esta institución prehispánica ha dejado gran influencia en nuestro actual municipio.

En consecuencia y dando seguimiento al orden de ideas arriba expresado, la conquista de América se justificó jurídicamente por la instauración del

municipio, o mejor dicho con la imposición del primer municipio, que se instaló en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, que sirvió de parteaguas a la expansión de esta institución político administrativa en nuestro continente.

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir, a través de contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

- A.- Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
- B.- Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.
- C.- Cooperar en el proceso de evangelización.

Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios estaban abocados a la administración; los regidores a las obras públicas.

El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El municipio que se trasplanta de España recoge 3 corrientes que son: la visigótica, con el *concilium*; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada división antigua, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas capitulaciones reales.

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política.

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

En la Constitución de Cádiz su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.

En dicho ordenamiento se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no existiera.

Respecto al ayuntamiento establecía:

a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente en México, se da la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

El México Independiente

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que la elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

XXXIII

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos y municipalidades.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por Decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

En la constitución de 1857 se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

La autonomía y libertad no existían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

El Movimiento Social de 1910-1917

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan de Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luis expresaba y criticaba que: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen en nuestra Carta Magna.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio cuya transcripción omitimos no por ser menos importante sino que preferimos remitirla lectura al libro del Dr. Quintana Roldán, en sus páginas 77 y siguientes.

Plan de Guadalupe: en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

La Constitución de 1917

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes.

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II.- **Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.**

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Estos son los orígenes y evolución del municipio en México, en el segundo capítulo, se aborda el tema del estado actual del municipio en México,

XXXVII

en donde además haremos referencia a las modificaciones hechas al artículo 115 constitucional.

Cabe mencionar finalmente que si bien se otorga la facultad al municipio de recaudar los impuestos, no tiene facultad de establecerlos, sino que más bien está sujeto a la voluntad del estado como en un principio se mencionó; por lo que, en esta historia nos basaremos para resolver nuestra pregunta inicial.

Capítulo 2 “EL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA FISCAL FEDERAL”**1. Estado actual del municipio en México.**

Durante este capítulo expondremos diversas ideas en cuanto a la situación actual de nuestro Municipio, de modo que, nos internaremos en los diarios de debates del constituyente de 1917, para otorgar una mayor visión del ¿por qué? nuestro municipio se encuentra en ésta situación y como es que se llevo a ella; posteriormente se analizará la evolución del Municipio haciendo especial referencia a todas sus reformas y terminaremos con algunas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de modo que podamos descifrar cual es el problema principal del municipio en cuanto a las facultades impositivas y por que es necesario otorgarlas a favor de la autarquía municipal.

Las demandas que a través de la historia se han pronunciado con el fin de otorgarle la justicia debida al municipio han sido múltiples, y que, con el ideal del municipio libre, han logrado que hoy en día la libertad hacendaría se encuentre consagrada en el apartado IV del artículo 115 constitucional, por lo anterior y otras razones que posteriormente explicaremos, nos permitimos hacer referencia a las diversas discusiones llevadas en el Congreso.

Las discusiones de los congresistas durante las sesiones, se dividieron en dos tendencias: (al encontrar una serie de inconvenientes a la fracción segunda del proyecto de reformas al artículo 115 constitucional presentado por Carranza, durante la quincuagésima novena sesión ordinaria)¹⁹.

¹⁹ QUINTANA ROLDAN, Carlos Francisco, DERECHO MUNICIPAL, Ed. Porrúa, México, 2002, Pág. 88.

- “El mecanismo de recaudación de los impuestos, al proponer el dictamen, que fuera el municipio quién recaudara todos los tributos; y
- Sobre la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver conflictos hacendarios entre los poderes de un estado y un municipio”²⁰.

De esta forma se manifiesta el ideal del municipio libre que exhortaba a los demás congresistas a romper el molde de la anterior constitución de 1857, por lo que, el diputado Heriberto Jara con una tendencia netamente liberal resume de manera elocuente cuales eran las pretensiones, que se tenían inicialmente para el municipio y cuales hubiesen sido sus facultades impositivas de haberse logrado:

“...algunos temores se han iniciado acerca de que si los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurra en frecuentes errores, de alguna trascendencia...”²¹

“...Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del estado no sea ya el papá que, temeroso del niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le haga daño, y que después le recoga el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado y después le da centavo a centavo para que no le hagan daño las charamuscas...”²²

Además apunta:

“...si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha vuelto al municipio lo que por tantos años

²⁰ *Idem.* Pág. 88

²¹ *Idem.* Pág. 91

²² *Ibidem.*

se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, por que entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo...”²³

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo para la aprobación de la segunda fracción del artículo 115 constitucional, se reservó, para posteriormente ser discutido en la sexagésima segunda sesión del Congreso, en la cual de igual manera fue rechazada, quedando de nueva cuenta pendiente la situación de la hacienda municipal, de forma que, se propuso un nuevo texto para tal fracción, basándose en el voto particular emitido por Heriberto Jara e Hilario Medina que dice del siguiente modo:

“Ciudadanos diputados:

La 2ª Comisión de Constitución ha estimado convenientemente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que han tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva por esta honorable Asamblea las más aceptada al interés público.

La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio, es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones y las diferencias suscitadas cuando la discusión del primer dictamen acreditan que tal libertad es deseada por todos los señores representantes y que solamente variaba el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad.

²³ *Ibidem.*

Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaría del Municipio, quitando la facultad de la Corte para intervenir en las cuestiones municipales y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable Asamblea el precepto relativo en los siguientes términos:

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.”²⁴

A pesar de las fuertes influencias de lograr una autonomía real del municipio para un futuro, no se lograron bastantes resultados, pues, la mayoría con un fuerte temor de invadir cuestiones propias de cada estado, tampoco aprobaron dicho texto basado en el anterior voto, pero si tomaron en consideración un proyecto presentado por el diputado Ugarte, que bien corresponde al texto vigente y que a la letra dice:

“Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades”.²⁵

En consecuencia encontramos que el actual estado del Municipio en México no es otra cosa que un bello capítulo en nuestra carta magna tal y como

²⁴ *Idem.* Pág. 93

²⁵ *Idem.* Pág. 94

lo predijo el Diputado Jara, constituyendo así, una limitación al municipio en su facultad económica y logrando una dependencia absoluta de los municipios y una doble condicionante, como lo señala José de Jesús Covarruvas:

“al depender los ayuntamientos económicamente de los entes federados, se les condiciona en 2 ámbitos: el primero por los entes federados y el segundo por la federación que condiciona a ambos”²⁶.

Resulta pues, evidente que, en el seno del congreso existía un ambiente de controversia en cuanto a la habilitación económica del Municipio y más al respecto de sus facultades impositivas, por lo que preferimos hacer caso omiso de cuales eran las verdaderas intenciones que se querían para los municipios y una vez más, al caer la madrugada de la mañana del 30 de enero de 1917, se sometió esta nueva propuesta a votación y resulto favorable.

Ahora bien, no podemos culpar a nuestros constituyentes de lo que con el tiempo se ha convertido en una lamentable falla, sino que, debemos observar detenidamente las circunstancias del caso que los llevaron a tomar esa decisión y compararlas con las actuales para lograr una conjunción de ambas y así lograr salir triunfantes ante este problema que tenemos hoy en día llamado autonomía municipal, puesto que, como bien refiere el jurista Sergio F. De la Garza “¿Qué singular clase de libertad se da a un Municipio cuya hacienda está integrada por las contribuciones señaladas discrecional, arbitraria o caprichosamente por la Legislatura local? Porque aunque se diga que ésta tiene la obligación constitucional de establecerlas de modo que sean suficientes para

²⁶ COVARRUVIAS DUEÑAS, José de Jesús, LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO, Ed. Porrúa, México, 1998, Pág. 259.

XLIII

atender las necesidades municipales, se puede responder que la frase de la Constitución, técnicamente, no pasa de ser un buen consejo.²⁷

Una vez más observamos que, nuestra ley suprema no tiene vigencia alguna en la vida cotidiana del país, y no sólo eso sino que, de igual forma la competencia del Municipio es nula, por lo tanto sus recursos también lo son, pero, no es suficiente lo anterior tal y como lo demuestra el maestro De la Garza al continuar diciendo: "En efecto, ¿con qué recursos cuenta el Municipio para obtener el cumplimiento forzoso por parte de la legislatura del imperativo constitucional? Absolutamente con ningunos. De suerte que el Congreso Local puede burlarse impunemente del mandato constitucional, ya que si no quiere obedecerlo voluntariamente, no hay modo de obligarlo coactivamente a que lo cumpla. Y basta caer en la cuenta de que con dicha omisión los ayuntamientos han caído en la peor dependencia política respecto al Gobierno central para comprender su gravedad. Este tendrá siempre una poderosísima e inexorable arma contra los ayuntamientos que rehúsen caer bajo sujeción, mucho más efectiva, sencilla y sobre todo legalista, que las destituciones o los desafueros, reduciendo sus ingresos en forma que no pueda desenvolver sus actividades más indispensables y acabe por sucumbir de muerte natural"²⁸

Por otra parte como es de saberse, la estructura político administrativa del estado mexicano se encuentra establecida en el artículo 40 de nuestra carta magna, en este sentido de ideas entendemos que México es un estado federal y que dicho estado está constituido por estados libres y soberanos, pero que, a

²⁷ DE LA GARZA, Sergio F. , EL MUNICIPIO, HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO, ED. Jus, México, 1947.

²⁸ *Ídem*.

su vez se dividen en municipios. Por lo que podríamos definir al municipio como “la célula de la organización del Estado Mexicano, el servir de base para la división territorial y para las, propias estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la federación”²⁹

Ahora bien, tanto la federación, los estados y los municipios son sujetos activos de los tributos o contribuciones ,en tal sentido, deben tener ciertas facultades competenciales, con el propósito de recaudar los tributos para satisfacer las diversas demandas de los ciudadanos, por lo tanto, es importante enfatizar que el municipio al desempeñar éste papel de sujeto activo y al contener en la constitución la palabra autonomía, necesita hoy en día, hacerla válida, para que, se le permita de forma práctica y no teórica un autofinanciamiento y una autosuficiencia económica y política, de la misma forma en que se quería hacer desde el Congreso Constituyente de 1917.

Por tal motivo, concordamos con lo expuesto por el maestro Arrijoa Vizcaíno al decir que “se ha criticado la terminología empleada en el Artículo 40 Constitucional, que señala que los Estados son “...libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior” y continua “...ya que el concepto de soberanía es único e indivisible y aunque teóricamente reside en el pueblo, en la práctica es ejercido por el Gobierno Federal, particularmente en el orden internacional; por eso resulta indebido hablar de una soberanía “compartida” o “dividida”, entre la federación y las entidades, como lo pretendió Alexis de Tocqueville en su célebre obra “De la Democracia en América”. En

²⁹ ARRIJOA VIZCAÍNO, Adolfo, DERECHO FISCAL, ED. Themis, 2002. Pág. 167.

consecuencia, es preferible utilizar el término "autonomía" para expresar la libertad de gobierno interior de que están dotadas las Entidades Federativas³⁰.

Lo anterior nos merece la siguiente pregunta ¿es entonces correcto hablar de una autonomía relativa para los municipios tal y como la de los estados?, (ya que, nuestra intención en el presente trabajo de investigación no es abogar por una soberanía, y mucho menos tratar de interferir en cuestiones locales, al intentar llevar a una nivel mas alto las competencias de los Municipios, sino más bien, nuestra pretensión es delimitar el campo de la autonomía consagrada en nuestra constitución a favor del Municipio) si esto fuere, entonces estaríamos frente a un incumplimiento claro de los preceptos constitucionales que así lo manifiestan, de modo que, en estos momentos tenemos a un municipio en un estado pleno de indefensión legal, ya que no puede ejercer su autonomía, ni podrá, siempre que éste sujeto a los mandatos de un gobierno federal y local, por lo tanto opinamos que hubiese sido mejor hablar de una autarquía municipal en lugar de una autonomía o de una libertad para ejercer su hacienda, pues el primer termino es completamente inconfundible y denota una característica económica que hoy en día el Municipio no tiene, además de que, de ésta forma no cabría duda alguna de su independencia económica, pues tal parece que tiene, más bien independencia política.

Lo anterior se expresa, con el objetivo de otorgar una mejor calidad de vida, al ciudadano quién es, el objeto y fin de las instituciones jurídicas y en el que se fundamenta el interés público, ya que, como se ha precisado, el principal

³⁰ *Ídem*. Pág. 147

objetivo del derecho fiscal es la satisfacción del interés público general, por lo que, ante las diversas necesidades de los ciudadanos y las imposibilidades de la Federación para lograr otorgar una plena satisfacción, se han designado diversas esferas de competencia, a pesar de ello, hoy en día no cabe duda alguna, que la deficiencia de nuestro sistema político y económico es el resultado de una marginación a las instituciones que con el transcurso de los años se les ha negado el derecho de ejercer sobre su jurisdicción la facultad impositiva de normas en beneficio propio, y para satisfacción de sí mismo y de los intereses de la comunidad.

2. Principios constitucionales en materia de tributación.

Podríamos definir al municipio como “una sociedad perfecta, una comunidad básica o una comunidad de fines totales; este criterio permite hablar de **ciertos requisitos**, que le son siempre inherentes y que no deben negarse totalmente, y un Municipio, debe tener siempre expedita voluntad de autogobernarse, **con base en ciertas normas constitucionales**; por lo que, si se les niega esa libre voluntad, ya no habrá sociedad civil de fines completos”³¹.

En ésta tesis, entendemos que, si bien el Municipio tiene facultades o debe tener facultades para autogobernarse, no puede ir en contra de las normas constitucionales básicas que le permiten actuar o formar parte de un derecho vigente, por tal motivo, es de vital importancia conocer los principios constitucionales, a los cuales el municipio debe sujetarse en cuanto a la materia de tributación, pues, si bien es cierto que, el municipio no cuenta con facultades para determinar hipótesis normativas en las que los ciudadanos logren situarse para dar el caso de una tributación, solamente cuentan, con los ingresos y contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor; por tal motivo, deberán subordinarse a los criterios expuestos por nuestra carta magna, dado que, como bien lo refiere Arrijo Vizcaíno en su obra ya mencionada con antelación, los principios constitucionales **“representan las guías supremas de todo el orden jurídico-fiscal, debido a que, las normas que integran dicho orden, deben reflejarlos y respetarlos en todo momento, ya que, de**

³¹FERRARI SAAVEDRA, Alfredo, MUNICIPIO Y SU AUTONOMIA HACENDARIA, <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/F/Ferrari%20Alfredo-Autonomia.htm>

XLVIII

lo contrario asumirán caracteres de inconstitucionalidad y, por ende, carecerán de validez jurídica³².

No cabe duda de que si bien la Constitución representa una guía para las demás normas, de igual forma, manifiesta ser una Norma Fundamental, que “debe representar el verdadero fundamento de las otras leyes; es decir, que la ley fundamental si realmente pretende ser acreedora de ese nombre, deberá informar y engendrar las demás leyes ordinarias basadas en ella”³³, sin embargo, no sólo proporciona los principios jurídicos esenciales de todo derecho positivo mexicano, sino que, es la norma a la que debe supeditarse el resto de la legislación nacional, por tal motivo es de vital importancia tener conocimiento de dichos principios, en tanto que, nos permitirán conocer y analizar con mayor precisión el contenido de toda la legislación fiscal ordinaria y en detalle la del ámbito municipal.

Por tanto, debemos hacer referencia a los principios constitucionales en materia de tributación, en primera instancia tenemos el criterio expuesto por el maestro Arrijo Vizcaíno, que los determina como:

- **Principio de Generalidad;**
- **Principio de Obligatoriedad;**
- **Principio de Vinculación del Gasto Público;**
- **Principios de Proporcionalidad y Equidad;**
- **Principio de Legalidad.**

³² *Op. Cit.* ARRIJO VIZCAÍNO, Adolfo, Pág. 245.

³³ LASSALLE, Ferdinand, ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?, ED. Coyoacán, 9ª Ed., México, Pág. 44, 2002

Los anteriores y siguientes, derivados de la premisa expuesta en nuestra Carta Magna en su artículo 31, fracción IV que a la letra dice:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

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

Como es de observarse y a continuación de demostrarse, encontramos en el enunciado anterior, todos los principios constitucionales que serán definidos por nuestro autor de la siguiente forma:

“Principio de Generalidad: puede enunciarse diciendo que, sólo están obligados a pagar los tributos aquellas personas, físicas o morales, que por cualquier motivo o circunstancia se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas previstas en las leyes tributarias, llevando a cabo en consecuencia, el correspondiente hecho generador de los tributos o contribuciones de que se trate.

Principio de Obligatoriedad: significa que toda persona que se ubique en alguna de las hipótesis normativas previstas en una ley tributaria expedida por el Estado Mexicano, automáticamente adquiere la obligación de cubrir el correspondiente tributo, dentro del plazo que la misma ley establezca;el Principio de Obligatoriedad en Materia Fiscal tiene que entenderse en función no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria, sino como una auténtica obligación pública, de cuyo incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias para los particulares.

Principio de Vinculación con el gasto Público: establece una importante obligación a cargo del Estado, el cual sólo la cumplirá si emplea escrupulosamente todos y cada uno de los ingresos tributarios que recaude en la integración de un Presupuesto Nacional cuyo contenido sea ampliamente divulgado entre la población, la que tiene el derecho – y por supuesto, el gobierno la obligación correlativa – de conocer detalladamente en qué forma se manejan sus contribuciones.

Principios de Proporcionalidad y Equidad: la Proporcionalidad puede definirse como el Principio en virtud del cual todas las leyes tributarias, por mandato constitucional, deben: establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven a los contribuyentes en función de su verdadera capacidad económica, afectar fiscalmente una parte justa y razonable de los ingresos, utilidades o rendimientos obtenidos por cada contribuyente individualmente considerado; y distribuir equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el País, el impacto global de la carga tributaria, a fin de que la misma no sea soportada por una varias fuentes en particular.; Por su parte, a la Equidad podemos definirla como el Principio en virtud del cual, por mandato constitucional, las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes de un mismo tributo en todos los aspectos de la relación jurídico-fiscal (hipótesis de causación, objeto gravable, fechas de pago, gastos deducibles, sanciones, etcétera), con excepción del relativo a las tasas, cuotas o tarifas, que deberá encontrarse inspirado en criterios de Progresividad. Dicho en otras palabras, la equidad tributaria significa que los

contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Principio de Legalidad: nuestra Ley Suprema viene a confirmar el postulado básico del Derecho Fiscal relativo a que toda relación tributaria debe llevarse a acabo dentro de un marco legal que la establezca y la regule. Por tanto, está haciendo referencia a las llamada "piedra angular" de la disciplina que estudiamos, expresada a través del célebre aforismo latino "*nullum tributum sine lege*" (No puede existir ningún tributo válido sin una ley que le dé origen)³⁴.

Por otra parte el profesor Raúl Rodríguez Lobato, hace referencia a estos principios como el límite constitucional que tiene el poder tributario del estado, enunciándolos en la siguiente manera:

- **Principio de legalidad;**
- **Principio de Proporcionalidad y Equidad;**
- **Principio de Generalidad;**
- **Principio de Igualdad;**
- **Principio de Destinación de los Tributos a Satisfacer los Gastos Públicos;**
- **Principio de Irretroactividad de la Ley;**
- **Principio de la Garantía de Audiencia;**
- **Principio del Derecho de Petición;**
- **Principio de No Confiscación de Bienes.**

³⁴ *Idem.* Págs. 248, 250, 253, 264,267.

“Principio de Legalidad: consideramos que el principio de legalidad es absoluto y no casi absoluto, como dice Fraga, pues aún en el caso de facultad discrecional la hipótesis respectiva está prevista en la ley y la autoridad sólo puede ejercerla en los términos y dentro de los límites permitidos por la ley, tanto en el caso en que la facultad discrecional supone únicamente la apreciación de una situación para comprobar si hay o no hay adecuación a un presupuesto normativo para que se produzcan los efectos jurídicos previstos por la ley, como en el caso en que además de esa apreciación la autoridad ejerce su arbitrio para decidir la manera y términos en que ha de aplicarse la ley, así como el alcance de sus efectos jurídicos”.

“...el principio de legalidad específico para la materia tributaria se encuentra consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política del país, que supone que las contribuciones deben estar establecidas en la ley. Este principio puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, “*nulum tributum sine lege*”. Por tanto, la ley debe establecer cuáles son los elementos esenciales del tributo, a saber, objeto, sujeto, exenciones, base, tarifa, pago, infracciones y sanciones”.

“Principio de Proporcionalidad y Equidad: ...disentimos de las ideas anteriores y coincidimos con Sergio Francisco de la Garza, Servando J. Garza y Ernesto Flores Zavala en el sentido de considerar como uno solo el concepto de proporcionalidad y equidad, especialmente con el último de los autores citados, quien señala que este principio, mal expresado por nuestro legislador, no es sino el principio de justicia de Adam Smith, conforme al cual los súbditos de un Estado deben contribuir a su sostenimiento mediante el pago de tributos que se

establezcan en función de su capacidad económica, que actualmente denominamos capacidad contributiva”.

“A su vez, Gregorio Sánchez León indica que “La exigencia de proporcionalidad y de equidad que establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional es de una justicia tributaria, puesto que la proporcionalidad se sustenta en un concepto de justicia, debemos decir que coincide con el de equidad, ya que la equidad es la justicia proyectada sobre el caso concreto y el hombre concreto. La idea de justicia supone trato igual para los iguales y trato desigual para los desiguales con arreglo a la misma pauta. Se trata de conceptos coincidentes y no excluyentes. En el precepto constitucional encontramos la exigencia de justicia en materia tributaria acentuada mediante una expresión pleonástica por su idéntico contenido conceptual, y, además la fracción IV del artículo 31 constitucional liga los adjetivos mediante una conjunción copulativa”.

“Principio de Generalidad: el principio de generalidad consiste en que la ley, como tal, sea una disposición abstracta e impersonal, pues de otra forma no podría ser reputada como una disposición legislativa, en el sentido material, pues le faltaría algo que le es esencial y estaríamos en presencia de lo que el artículo 13 de la Constitución General de la República prohíbe bajo el nombre de la ley privativa, en otras palabras, este principio significa que la ley comprenda a todas las personas cuya situación coincida con la hipótesis normativa ahí prevista”.

“Principio de Igualdad: significa que las leyes deben de tratar igualmente a los iguales, en iguales circunstancias, y, consecuentemente, que

deberá tratar en forma desigual a los desiguales o que estén en desigualdad de circunstancias”

“Principio de Destinación de los Tributos a Satisfacer los Gastos Públicos: establece la obligación de contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación como del Estado o Municipio y Distrito Federal en que residan los contribuyentes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el destino a los gastos públicos es una condición de validez constitucional de los tributos.”

“Principio de Irretroactividad de la Ley: consiste en la prohibición de aplicar una ley, en este caso impositiva, a situaciones generadas con anterioridad a su vigencia. Sólo en el aspecto sancionatorio, y adoptando un principio de Derecho Penal que deriva del precepto constitucional que hemos mencionado, podría caber la aplicación retroactiva de la ley si con ello se beneficia al particular”

“Principio de Garantía de Audiencia: constituye un derecho de los particulares frente a las autoridades administrativas y judiciales para que tengan la oportunidad de ser oídos en defensa de sus derechos antes de que éstos sean afectados, es decir que se les dé la oportunidad para hacerlo”.

“Principio del Derecho de Petición: constituye el derecho de los particulares, siempre que hagan un petición por escrito, esté bien o mal formulada, a que la autoridad dicte un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario, o sea, que este derecho de los particulares y la correlativa obligación de las autoridades tiende a asegurar

para los primeros un proveído y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido”.

“Principio de No Confiscación de Bienes: consiste en que nuestra Ley Fundamental prohíbe el establecimiento de tributos que en sí mismos sean confiscatorios por que absorban a la mayor parte o a la totalidad del ingreso del contribuyente; pero señala como excepción que no se considerará confiscación la aplicación total o parcial de los bienes de un contribuyente para el pago de gravámenes o sanciones lo que significa que la prohibición en manera alguna tiene al alcance de impedir al Estado hacer efectivos los tributos que se hayan acumulado por falta de pago oportuno, pudiendo llegar a apropiarse totalmente de todos los bienes del causante moroso³⁵.

Hemos observado dos criterios distintos con sus respectivas similitudes y diferencias, cabe resaltar que ambos, a pesar de ser diversos, tienen su origen en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque la mayoría de los autores manejan diversos conceptos al respecto, todos o la gran parte de ellos, se basan en estas dos corrientes, lo relevante en estos momentos es resaltar que, no importa si son unos u otros, ambas y cualesquiera otras terminarán reconociendo estos principios como las guías que deben seguir las leyes secundarias, para otorgar una mejor calidad de vida a la comunidad, tal y como se ha referido en este trabajo, el Municipio constituye una parte primordial en nuestro país como “célula básica” de nuestro sistema político, social y administrativo, poseyendo un territorio, una población y

³⁵ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, DERECHO FISCAL, Ed. Oxford, 2ª ED., México 2002, Págs. 42-47, (Sic).

una capacidad jurídica así como administrativa, por lo que sigue aún afrontando un problema básico y fundamental para este trabajo, como lo es su autonomía económica y financiera, esto se refleja en un desequilibrio y una debilidad en su hacienda, no obstante lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, cabe reflexionar, el hecho de que éstos principios o garantías se encuentren consagrados en nuestra Carta Magna, en cuanto al principio de generalidad, todos entendemos que, se refiere a que debemos ser tratados de forma generalizada, impersonalmente y abstractamente, en cuanto a la aplicación de una ley, de modo que no existan leyes privativas que beneficien o perjudiquen a una sola persona, o a un solo sector de la población que se encuentra en la jurisdicción territorial, espacial y material de la Constitución, el principio de legalidad, hace referencia a que todos los supuestos normativos que pretendan regular a las personas, deberán estar expresados en la ley, siguiendo el procedimiento adecuado y formal para que pueda ser considerada como tal, en lo tocante al principio de proporcionalidad y equidad, considero que es aquí en donde se encuentra el debate fundamental, por un lado encontramos autores que, sostienen el criterio de que ambos conceptos resultan de alguna forma tautológicos en el texto constitucional, en tanto que ambos se basan en la concepción de justicia enunciada por Adam Smith, y por otra parte tenemos que ambos conceptos tienen una definición propia atendiendo a la capacidad contributiva de las personas y al tratamiento igualitario de las personas que en un caso específico sean iguales y en su caso que el tratamiento sea desigual para los desiguales, siempre atendiendo a las circunstancias del caso en

particular, para nosotros, el hecho de que se distinga un concepto de otro, es válido, pues si bien los dos se justifican en uno de los cuatro puntos cardinales de la ética y la moral que es la justicia, no necesariamente significaría que tengan que ser iguales, de modo que, si Aristóteles de Estagira ha diferenciado bien entre lo justo y lo equitativo, por que considerar entonces que lo proporcional y lo equitativo es algo tautológico, para explicar esto de manera más clara me permito citar al Profesor Eduardo García Máynez, en su obra *Introducción al Estudio del Derecho*: “Aristóteles de Estagira ha explicado con mayor claridad que cualquier jurista. “lo equitativo y lo justo – leemos en la *Ética Nicomáquea* – son una misma cosa; y siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún. La dificultad está en lo equitativo, siendo justo, no es lo justo legal, sino una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal. La causa de esta diferencia es que la ley necesariamente es siempre general, y que hay ciertos objetos sobre los cuales no se puede estatuir convenientemente por medio de disposiciones generales³⁶, por lo tanto si la ley al ser general y justa, y aún así, no poder impartir a todos el concepto de justicia requerido al caso concreto, resulta indispensable que se haga uso de la equidad, de igual manera es nuestro sentir en cuanto a la proporcionalidad, concepto que se basa en la capacidad contributiva de la persona que se encuadra en el supuesto normativo, pues de no ser así, al hacer uso de la equidad para englobar a los contribuyentes, se caería en dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales en el

³⁶ GARCÍA MÁYNES, Eduardo, *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO*, Porrúa, México, 1998, Pág. 47.

ámbito meramente legal, sin importar el hecho generador de los tributos, que en esta materia es algo de basta importancia, pues en base a eso se determinara el monto a pagar, en este tenor de ideas, sostenemos que si bien la equidad y la proporcionalidad están fundamentadas en la justicia, el caso de estudio es distinto, puesto que, al hablar de proporcionalidad nuestro legislador hace referencia a las tasas que deben ser progresivas para determinar el monto a pagar, en otras palabras y haciendo uso del argumento expresado por Aristóteles de Estagira, diríamos entonces que la proporcionalidad es una rectificación de la justicia rigurosamente tributaria que es indispensable para otorgar una mejor equidad al sujeto en cuanto a su capacidad contributiva, es decir, la equidad, es solo un trato justo e igualitario a los sujetos iguales en tanto se refiera a un ámbito legal, y la proporcionalidad es algo que no podemos soslayar en materia fiscal pues se refiere más a la capacidad contributiva para atender el caso concreto con el uso de la equidad en la norma, por eso decimos que si bien no son iguales, tampoco pueden ser separadas, pues ambas son complementarias.

En lo que respecta a los demás principios si bien algunos autores engloban o consideran más, coincidimos en que todos se sostienen una misma hipótesis la fracción IV del artículo 31 constitucional y que concuerdan unos con otros, pues, recordemos que no es necesario distinguir si la ley no lo hace.

3. Criterio de la Suprema Corte en cuanto a la distribución de competencias en materia de contribuciones.

Como es bien sabido, dentro de nuestro sistema jurídico mexicano existen diversas fuentes del derecho, entre las cuales se encuentra englobada la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que es indispensable hacer una referencia a esta forma de creación o construcción del derecho, dado a que, de tal manera se representa la composición del orden jurídico positivo y vigente, que es, aplicable al caso concreto mediante la elaboración de reglas generales, abstractas e impersonales.

En consecuencia estudiaremos pues, algunas de las jurisprudencias emitidas por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la distribución de competencias en materia de contribuciones entre los ámbitos federal, estatal y municipal.

IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARÁ DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a). Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b). Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c).

Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).

La anterior nos demuestra que si bien existen las facultades para la creación de los impuestos, estas no están del todo delimitadas por nuestra constitución, siendo esto el origen de conflictos en cuanto a la distribución y la aplicación de los impuestos decretados en los diversos ámbitos espaciales de validez de la norma o de la hipótesis normativa aplicable.

IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuesto, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a). concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de la fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII, y 124); b). limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c). restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118).

Por otra parte y continuando con el mismo tema, encontramos que una de nuestras grandes deficiencias es, la complejidad de nuestras leyes, y las lagunas que encontramos en las mismas, de modo que dada la oscuridad de la norma se hace indispensable la generación de criterios jurisprudenciales que desenvuelvan el sentido de la misma para otorgar una mejor distribución fiscal de competencias y así obtener un mejor sistema de recaudación fiscal.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS. El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.

Considerando el principio manifestado en dicha jurisprudencia, deducimos que estas facultades no expresamente conferidas a la Federación en la mayoría de los casos atañen interpretaciones no permitidas a la ley, en el sentido de que, si bien la Constitución establece una serie de atribuciones a la federación y a los municipios, (por lo que de una inmensidad de casos que se pudieren suscitar en la realidad para los estados dichos casos nunca se mencionan en concreto las facultades que se tuvieren para ellos por parte de los estados) y así se derivan una serie de prohibiciones que se manifiestan en la misma ley fundamental para los estados, que dan como resultado un complejo sistema tributario mexicano.

COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN AL TENOR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917 Y SUS REFORMAS. Del análisis del desarrollo de las disposiciones de la

Constitución General de la República vigente que han regulado la distribución de la potestad tributaria entre la Federación y las entidades federativas, así como el reparto de los recursos recaudados por esos niveles de gobierno, se advierte que el sistema de coordinación fiscal entre los mismos se ha desarrollado al tenor de tres diversos marcos constitucionales, cuya precisión resulta relevante para fijar el alcance de los convenios de coordinación fiscal celebrados conforme a la actual Ley de Coordinación Fiscal. Al respecto, destaca que en el texto original de la referida Carta Magna no se distribuyeron las fuentes o las materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, generándose un auténtico sistema concurrente de coordinación, donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto jurídico y los Estados únicamente encontraban limitado el ejercicio de la mencionada potestad, por lo dispuesto en los artículos 117, 118 y 131 constitucionales, en el sentido de no establecer tributos sobre el comercio exterior o interior, ni gravar el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio. Al tenor de esas bases constitucionales, fue el Congreso de la Unión, en su carácter de legislador federal, el que gradualmente estableció un auténtico sistema de coordinación fiscal entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, el cual se sustentaba, por una parte, en participaciones de los impuestos federales a favor de las haciendas locales y, por otra parte, en una contribución federal prevista originalmente en la Ley Federal del Timbre, que recaía sobre los ingresos tributarios de carácter local y municipal y que constituía una auténtica participación de los impuestos de esos niveles de gobierno a favor de la

Federación. Posteriormente, con la reforma realizada al artículo 73, fracción X, de la Constitución General de la República, el dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro, se estableció a nivel constitucional, por primera ocasión, un sistema de coordinación fiscal basado en la participación que respecto de un preciso tributo federal distribuiría la Federación entre las entidades federativas, destacando que del análisis de los debates que dieron lugar a la citada reforma y de las modificaciones que se hicieron a la iniciativa del Ejecutivo, la que no contemplaba erigir a nivel constitucional el sistema de participaciones, se colige que fue intención del Poder Revisor de la Constitución reconocer que las actividades relacionadas con las materias previstas en la fracción X del mencionado artículo 73 de la Carta Magna únicamente podrían gravarse por la Federación y que, en el caso de las contribuciones relacionadas con la energía eléctrica, por constituir éstas una fuente importante de recursos para las haciendas locales, al sustraerse de las respectivas legislaturas la potestad tributaria respectiva, era necesario restañarlas a través de un sistema de participaciones que legalmente ya existía pero que se garantizaría con un precepto constitucional. Al tenor de este contexto constitucional se realizaron diversas reformas legales que conformaron un nuevo sistema de coordinación fiscal basado en las participaciones que de los impuestos federales y locales se redistribuirían entre los tres niveles de gobierno. Con posterioridad, conforme a la reforma constitucional del veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, se modificó radicalmente el sistema nacional de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, fragmentándose la regulación constitucional de la facultad legislativa del Congreso de la Unión, al normarse

su distribución entre los referidos niveles de gobierno, en su ámbito general, en la fracción X del artículo 73 y uno de sus ámbitos específicos, el relativo al ejercicio de la potestad tributaria, en la fracción XXIX del propio precepto constitucional. Además, al crearse una disposición especial para regular la distribución de la potestad tributaria, se otorgó al Congreso de la Unión la atribución para imponer contribuciones en exclusiva sobre determinadas materias; asimismo, en la propia fracción XXIX se estableció que las entidades federativas participarían en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determinara, con lo que se consolidó el sistema de coordinación fiscal basado en la participación que concediera la Federación a las entidades federativas de lo recaudado vía tributos federales, pues tal participación no se limitaría a la de los ingresos derivados del impuesto a la energía eléctrica, sino también respecto de los diversos tributos especiales de carácter federal. En ese contexto, debe precisarse que, en esencia, el marco constitucional que se estableció a partir del año de mil novecientos cuarenta y dos es el sustento del sistema que a la fecha, en sede constitucional, rige la coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, sin que su estructura haya sido alterada como consecuencia de que en mil novecientos cuarenta y nueve se adicionara un inciso g) a la fracción XXIX del artículo 73 en cita, con el fin de reservar a la Federación la potestad para gravar en exclusiva la producción y consumo de cerveza.

El anterior criterio jurisprudencial nos delimita la evolución de la Coordinación Fiscal de la Federación y de las Entidades federativas, dejando

fuera a los municipios, de modo que éstos no representan nada, en cuanto a formar parte de la Coordinación Fiscal de la federación.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DEBIDA INTERPRETACION DEL ARTICULO 115, FRACCION IV, INCISO C), DE LA. El artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República, establece: "Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones". De lo expuesto se desprende que el impuesto predial sí es aplicable a la quejosa, en virtud de que no se demostró que el inmueble objeto del tributo, sea del dominio público; además porque dicho tributo no grava las actividades que realiza el organismo, sino que el objeto del impuesto es en sí la propiedad inmobiliaria, y no la exploración, explotación, la refinación, el transporte, la distribución, las ventas de primera mano del petróleo y gas, por lo que, en la especie, Petróleos Mexicanos no se encuentra dentro de los supuestos de exención, pues no basta que la paraestatal sea propietaria de un predio para que sea considerado del dominio público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos reitera mediante este criterio una vez la imposibilidad de los Municipios en cuanto a la determinación

de sus tributos, en tanto que las legislaturas estatales tienen facultad plena para establecerlas sin intervención de la federación.

AYUNTAMIENTOS. La disposición constitucional que rige la hacienda municipal, debe entenderse para aquellas entidades que han entrado al orden constitucional. En aquellas en que no se ha constituido el poder público, con arreglo a la Constitución existe una imposibilidad material que impide la realización de ese precepto, y los impuestos municipales que se decreten por las autoridades provisionales, deben tenerse como legítimos.

En la presente jurisprudencia encontramos un caso muy en particular, a través del cual, se pudiera legitimar u otorgar una facultad propia al municipio o al ayuntamiento para determinar sus tributos, sólo si, se diera el caso de que, no se haya constituido el poder público, lo cual resulta más difícil de encontrarse en ese supuesto, dado a que nuestro sistema hoy en día esta, plenamente conformado y creo que el único caso aplicable sería en una revolución o en un supuesto de origen o creación de un primer Estado.

COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL. Cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos impositivos que se

encuentren gravados por un impuesto federal participable, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo, ni en el negativo, correspondiente a la exención de impuestos, sino en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos. Por otra parte, en razón de que al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local renunció a imponer las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables, ello conlleva, incluso a la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la potestad relativa, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello, tal como deriva del contenido de la tesis jurisprudencial número 146 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 149 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

Finalmente, entendemos que la Federación tiene la plena facultad y preferencia para determinar los impuestos o mejor dicho las contribuciones en tanto que, los estados al adherirse a la Coordinación Fiscal renuncian a la facultad de

LXVIII

crear impuestos y a la imposición de impuestos que concurren con los impuestos federales participables, generando así, una vez más la restricción a los demás ámbitos de poder de nuestro sistema federal, en cuanto a la competencia tributaria.

Lo anterior no es otra cosa que una plena demostración de la falta de importancia a los conceptos de soberanía y autonomía que denota nuestra Constitución para las diversas esferas de poder y los diversos entes jurídicos reconocidos por la misma, pues, la autonomía deriva de la soberanía que supuestamente ejercen nuestros Estados y Municipios, de acuerdo a la Ley Fundamental vigente de nuestro país.

Capítulo 3 “PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVAS DE LA AUTARQUÍA MUNICIPAL Y LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS”

1 La autarquía municipal (autonomía financiera).

El Municipio en la actualidad se inscribe, sin duda alguna, en el contexto de una creciente complejidad y desarrollo institucional del país. Su evolución ha sido gradual y en detrimento, desde su incorporación al texto Constitucional de 1917 se ha venido reformando paulatinamente en respuesta a las exigencias de la transformación nacional y a las vindicaciones, demandas y aspiraciones propias de su carácter de Órgano de Gobierno más cercano a la población,.

De ahí que prever, el importante papel del Municipio hoy en día, implica asumir sus antecedentes relevantes como lo hemos manifestado a lo largo del presente trabajo y de igual forma su situación actual, con el objeto de identificar las líneas de acción y las múltiples y variadas áreas que habrán de atenderse.

No nos cansaremos de recalcar que, desentrañar la verdadera naturaleza jurídica, política, y social del municipio, no constituye, como lo hemos adelantado en la Introducción, sólo una cuestión de carácter competencial o de distribución de facultades impositivas dentro de un sistema federal. Y esto lo queremos dejar aclarado una vez más pues, según la posición que respecto de la Institución comunal adopte el legislador, será también el beneficio o perjuicio para la democracia, la libertad el federalismo y un mejor desarrollo en el sistema de recaudación fiscal.

La gran cuestión del Derecho Municipal está presente en el debate sobre el carácter autárquico o autónomo de ésta Institución cuya particular importancia hemos tratado de manifestar en este trabajo, en tal sentido, creemos oportuno comenzar definiendo el significado de la palabra autonomía:

“AUTONOMIA: potestad que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite – cuando la tienen – la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.”³⁷

Por otra parte el Dr. Carlos F. Quintana Roldán en su obra *Derecho Municipal*, nos dice que: “Autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y que significa la posibilidad de darse la propia ley”.³⁸

A su vez tenemos que el mismo autor nos introduce a la primera diferenciación entre la autonomía y la autarquía, citando a Villegas Bosavillbaso y diciendo que, en sí, ambas para muchos autores significan lo mismo ya que, integran la descentralización “sólo que en la primera prevalece lo político y la idea de gobierno; mientras que en la segunda lo que denota fundamentalmente es lo económico y lo administrativo.”³⁹

Como se desprende de dichos conceptos hasta el momento, entendemos que la autonomía, es una característica esencial del municipio, dado que está tiene una trascendencia no sólo política, sino administrativa, jurídica y la más importante financiera.

³⁷ DE PINA VARA, Rafael, *DICCIONARIO DE DERECHO*, Ed. Porrúa, México, 2000, Pág. 116 y 117.

³⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Op. cit.* Pág. 175.

³⁹ Citado por Quintana Roldán, *Op. Cit.* Pág. 175.

El maestro Gabino Fraga, en su obra derecho administrativo, reconoce y explica lo siguiente:

“Es punto de trascendental importancia jurídica y política el que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio. Esa libertad, a nuestro modo de ver, debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse, por una parte, en el sistema de elecciones que establece para designar a los representantes del municipio y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales.”⁴⁰

En esta tesis el maestro Acosta Romero dice:

“Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejara de ser autonomía”.⁴¹

⁴⁰ GABINO, Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, ED. 41, México, 2001, Pág. 223.

⁴¹ Citado por Quintana Roldán, *Op. Cit.* Pág.176.

Conviene dejar aclarado que la autonomía municipal consiste en aquel poder que les permite a los municipios, o mejor dicho al pueblo de los municipios, dictarse su propia Constitución en ejercicio de un poder constituyente de tercer grado en la distribución de esfera en nuestro sistema. Esta Constitución, Carta Orgánica o Bando municipal, como consecuencia del sistema federal, y del principio de la supremacía jurídica de la Norma Fundamental, tiene que conformarse a la Constitución Estatal o a lo que las legislaturas de los Estados indiquen, de la misma forma que éstas se conforman a los intereses del pueblo en sí y así manifestados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La autonomía municipal corresponde pues a un grado más de descentralización política, y no deseamos que se malinterprete esta posición creyendo que proponemos la erección de pequeños estados dentro del Estado.

Hasta el momento hemos dejado claro lo que representa la autonomía municipal, pero no basta con dichas aseveraciones de algunos autores y grandes doctrinarios del derecho mexicano, debemos de igual manera desentrañar el sentido del concepto de autarquía municipal, para lograr una mejor comprensión de este capítulo.

“AUTARQUÍA: Independencia o, más exactamente, autosuficiencia del Estado en el orden político o económico, que realmente, constituye históricamente, más que una realidad, una aspiración jamás lograda de manera cabal”.⁴²

⁴² DE PINA VARA, Rafael, *Op. Cit.* Pág. 115.

En éste sentido el Dr. Quintana Roldan nos cita de nueva cuenta al maestro Acosta romero que dice:

"Autarquía es una voz que proviene también del griego y significa "bastarse así mismo.... y continuaPor eso Aristóteles señalaba a la autarquía como característica propia de la Ciudad – Estado. Era un concepto que tenía elementos de la soberanía dice Kelsen".⁴³

Podemos derivar entonces que la autarquía consiste en el reconocimiento de facultades de auto financiación, estableciendo impuestos, tasas, contratando empréstitos, sancionando y realizando sus propios presupuestos y cálculo de recursos.

Por otra parte los autores que sostienen que los municipios son autárquicos, entre ellos Rafael Bielsa (Argentina), se apoyan en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que estableció: "Que los municipios son meras delegaciones de los gobiernos locales, sin otras atribuciones que las determinadas en las leyes de su creación".

Este mismo autor quien en su obra Principios del Régimen Municipal, dice:"Las normas jurídicas aplicables a la esfera municipal son administrativas... o sea de derecho administrativo y de derecho fiscal... los problemas del municipio son esencialmente administrativos y financieros... cuando hablamos de política del municipio nos referimos a la política de la buena administración... Las deficiencias del régimen actual no radican en la restricción de la autonomía comunal, por el contrario sería conveniente un contralor mayor(Sic) sobre la administración comunal...". Para él, el municipio "es la célula administrativa más

⁴³ *Idem.* p. 177.

simple (y agrega paradójicamente) y bien podía considerársela como la célula del Estado."

Un criterio excesivamente administrativista domina el campo del Derecho Municipal y esto sin que sea interpretado más allá de lo que realmente se está diciendo, en tal sentido consideramos que, no desvirtúa a nuestra opinión las mejores intenciones de los que sustentan la posición del municipio autárquico, cuya pretensión es otorgar las facultades de autodeterminación económica que tanto bien le hacen a la misma comunidad vecinal.

El Dr. José Dromi en *Federalismo y Municipio*, (Ed. Idearium, Mendoza, 1980, Pág. 73) dice: El fenómeno descentralizado se da como vemos, con matices muy diversos; así tenemos municipios que apenas son un barrio, y otros que son más y mucho más a veces que una provincia, lo que equivale a decir en términos de Poder político, que la autarquía local vale más que la autonomía provincial, en tanto hay municipios de más de 2 millones de habitantes y provincias que no llegan a los 200 mil habitantes...".

Otro criterio lo encontramos expuesto por el Diputado Juan Marcos Gutiérrez González, diputado federal del Congreso de la Unión cuya exposición versó sobre la cuestión financiera de los municipios que no se resuelve sobre la base de las reformas a la ley de coordinación fiscal, porque la cuestión financiera está contemplada en la Constitución, y en la Ley de Coordinación Fiscal.

También subrayó que no toda la agenda municipal es de rango constitucional, y que existen algunas cuestiones que habrán de resolverse por medio de otros mecanismos.

Hasta el momento hemos dejado claro que nuestra pretensión no consiste en tratar de descalificar el concepto de Autonomía Municipal, puesto que, no es nuestro objetivo principal, por el contrario nuestra propuesta es incorporar el concepto de Autarquía municipal y correlacionarlo con el de Autonomía, dado a la necesidad de introducir las facultades impositivas de los municipios en nuestro sistema federal, en tanto que, es tácito que casi todas las constituciones de los Estados facultan a la legislatura local para dictar la ley de ingresos de los municipios, aprobar los presupuestos de egresos respectivos, revisar su cuenta anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar los actos de dominio que celebren las autoridades municipales.

En consecuencia y atendiendo al principio de autonomía inherente a los municipios y tomando en cuenta que el **Municipio** se encuentra regido tanto por las normas de carácter federal como estatal, surge una confusión respecto a que en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que, los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que establezcan a su favor, y además se menciona en el último párrafo de dicha fracción que, las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Por lo que con la intención de esclarecer lo antes expuesto, formulamos que se reforme la Constitución Federal, con el objeto de dar atribuciones más amplias en cuestiones municipales a sus poderes, para que el Presidente Municipal entregue el presupuesto de ingresos al ayuntamiento, mismo que lo

aprobará y de esa manera se tendrá una verdadera libertad en cuanto a la hacienda pública en los municipios sin contravenir a la misma Constitución, toda vez que, siendo éste ente jurídico la base política, jurídica y administrativa de nuestro sistema federal deberá pues de gozar de una autarquía Municipal en cuanto a las facultades para bastarse así mismo.

A manera de conclusión preliminar consideramos de vital importancia mencionar que, el **Municipio** debería contener como elementos esenciales, a la autonomía que se traduce en la facultad del mismo para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que pertenezca, así como su facultad para elegir nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos y por otro lado y no de menos importancia tenemos la autarquía que se concibe como la capacidad del **Municipio** para bastarse por sí mismo, es decir, para proveer sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan su comunidad, esto derivado de que, el actual sistema de competencias fiscales nos refiere más a un Federalismo dual que a uno tripartita, en donde el ámbito Federal toma las decisiones, las Entidades Federativas las operan, dejando fuera de la toma de decisiones el ámbito municipal que es esencial para una mejor coordinación fiscal.

Por otra parte y con el propósito de ampliar la perspectiva al lector de éste tema nos propusimos ahondar más en cuanto al concepto de Autarquía y Autonomía municipal que se tienen en diversos países.

Un singular antecedente extranjero de la autonomía municipal es el home rule charter plan, establecido en 1875 por el Estado de Missouri, a través del cual los ciudadanos del municipio tenían la facultad de sancionar su propia Carta Municipal, sin intervención del poder estatal. Este sistema está adoptado actualmente por dieciséis de los Estados de la Unión Americana.

El Congreso Panamericano reunido en La Habana en 1938, aprobó dos declaraciones, la primera habla de: La necesidad de que en los países de América, se reconozca al Municipio como a uno de los órganos de la soberanía del pueblo, o de la nación, a fin de que, se consolide y desarrolle la Institución Municipal, sirviendo al propio tiempo de cohesión y unidad a la estructura general del Estado.

En la segunda declaración se expresa que es conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía municipal, garantizando de un modo especial la elección de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas, dentro de su propia esfera administrativa y financiera, y el contralor jurisdiccional de sus decisiones, y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales.

España como ejemplo de lo que nosotros proponemos en general y en cuanto a su régimen de gobierno demuestra que el Estado se concretará a velar por la observancia de las leyes generales del Estado en el Municipio y

LXXVIII

evitar cualquier acto que vaya en contra del bien común general o del bien común del mismo Municipio, como puede ser la enajenación de joyas artísticas de gran valor o la contratación de empréstitos temerarios y aunque el Municipio goza de autarquía, no por eso es totalmente independiente del Estado, ya porque es parte del mismo, o porque no rara vez el Estado ocasiona su fundación con leyes, privilegios y cartas-pueblas, como aconteció en España durante la Reconquista. También cabe en absoluto que el Estado, por causas extremas, puede disolver los Municipios pero en el entendido de que el Municipio, como sociedad que es, goza de autoridad propia, necesaria y suficiente para la consecución de sus fines; autoridad que no deriva ni es una delegación del Estado. Es lo que se llama autarquía.

En éste tenor de ideas nos permitimos transcribir algunos artículos que son clave en diversas Constituciones (la mayor parte de ellas latinoamericanas) pues demuestran la situación actual de los municipios en cuanto a la autarquía y a la autonomía municipal:

“COSTA RICA

Artículo 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Artículo 170.- Las corporaciones municipales son autónomas.

CUBA

Artículo 104.- Los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; están investidos de la mas alta

autoridad para el desempeño de sus funciones; representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional. Trabajan activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo la mayor participación de esta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas. Coordinan las acciones de las entidades existentes en su área de acción, promueven la cooperación entre ellas y ejercen el control y la fiscalización de sus actividades.

EL SALVADOR

Artículo 203.- Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización y funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.

Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional.

Artículo 204.- La autonomía del Municipio comprende:

- Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.
- Aprobadas las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurridos que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento;

LXXX

- Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;
- Gestionar libremente en las materias de su competencia;
- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;
- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;
- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

PARAGUAY

Artículo 166.- DE LA AUTONOMIA Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

PERÚ

Artículo 191.- Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegaciones conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. ...

Artículo 192.- Las municipalidades tienen competencia para:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales.
- Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

- Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- Participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley, Y
- Lo demás que determine la ley.

VENEZUELA

Artículo 168.- Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

- La elección de sus autoridades.
- La gestión de las materias de su competencia.
- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley.

Artículo 169.- La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados.

La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes

regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

Artículo 176.- Corresponde a la Contraloría Municipal el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República, y será dirigida por el Contralor o Contralora Municipal, designado o designada por el Concejo mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado o designada para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley."

Como podemos observar en todos los artículos transcritos, la Autonomía y la Autarquía municipal van de la mano una de la otra, además de notar un gran avance en cuanto a esta materia, ya que en algunos de los casos se menciona el propio control de la fiscalización y un órgano contralor de la misma, de modo que esto no denota otra cosa más que la ausencia y el retroceso en nuestro país respecto a estos conceptos que son tan importantes para nuestro desarrollo institucional, político, administrativo y social, sin embargo, no nos

LXXXIII

cansaremos de repetir una vez más que el derecho del Municipio, a regirse y gobernarse a sí mismo implica no sólo el derecho a administrar sus propios bienes, sino también a constituirse y gobernarse libremente, eligiendo sus propios representantes o autoridades municipales (materia en la cual no tenemos objeción alguna). Todo ello con la debida subordinación a las leyes generales y al bien común del Estado, del que forma parte el Municipio, aunque sea una sociedad política, pero no soberana.

2 Facultades impositivas de la Federación.

Como primer punto debemos distinguir que en los Estados Federales y concretamente en los Estados Unidos Mexicanos, se presenta el problema de la doble imposición o tributación porque, concurren gravando la misma fuente, tres entidades que tienen capacidad para cobrar impuestos, lo anterior como un problema de concurrencia de impuestos, es decir, tres sujetos activos que son: la Federación, los Estados y los Municipios; los dos primeros tienen órganos legislativos con el poder suficiente para establecer los impuestos que estimen necesarios para cubrir su presupuesto y sólo los Municipios dependen de las Legislaturas de los Estados que son las que fijan por medio de leyes los ingresos municipales.

La Constitución Federal no hace una distribución de las fuentes tributarias entre la Federación, Estados y Municipios, sin embargo en su artículo 73, en su fracción VII, se señala que el Congreso de la Unión tiene facultades para *imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto*, de igual forma en las fracciones X y XXIX se señalan algunas materias reservadas exclusivamente para la Federación; estas materias son:

X. Para legislar en toda la república sobre:

- Hidrocarburos;
- Minería;
- Industria cinematográfica;
- Comercio;
- Juegos;

- Intermediación y servicios financieros;
- Energía eléctrica;
- Energía nuclear;
- Para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XXIX. Para establecer contribuciones:

- Sobre el comercio exterior;
- El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la misma constitución;
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación;
- Especiales sobre:
 - Energía eléctrica;
 - Producción y consumo de tabacos labrados;
 - Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - Cerillos y fósforos;
 - Aguamiel y productos de su fermentación;
 - Explotación forestal;
 - Y producción y consumo de cerveza.

En este tenor de ideas, los anteriores, son pues las facultades de la federación otorgadas expresamente por nuestra Constitución Política.

El maestro Rodríguez Lobato nos menciona que: "este precepto ha originado dos tesis interpretativas, a saber:

a) La fracción XXIX del artículo 73 Constitucional únicamente enumera determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación sin que ello signifique que esta impedida para gravar otras fuentes, en cuanto fuere necesario para cubrir los gastos públicos, de acuerdo con lo establecido por la fracción VII del mismo artículo 73; por lo tanto, si las contribuciones que establece gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no fueren suficientes para satisfacer el presupuesto, la Federación puede concurrir con los Estados afectando otras fuentes hasta obtener los recursos suficientes.

b) La Federación sólo puede gravar las fuentes que enumera la fracción XXIX y será cuestión de las cuotas o tarifas, más o menos elevadas, el que de dichas fuentes se obtenga la recaudación necesaria para satisfacer el gasto público y pretender que la Federación puede establecer obligaciones sobre fuentes distintas sería violar el principio consignado en el artículo 124 de la Constitución.

Y además apunta que:

De las dos tesis anteriores la primera es la correcta, puesto que la potestad tributaria de la Federación y de los Estados, inherentes a su soberanía, es ilimitada y sólo mediante manifestación expresa de la voluntad contenida en el Pacto Federal puede restringirse el ejercicio de esa potestad para uno de los sujetos activos en beneficio del otro. En el caso que se comenta, por manifestación expresa de la voluntad de los Estados, contenida

en el mencionado artículo 73, fracción XXIX de la Ley Fundamental, se restringe la potestad tributaria de las entidades federativas señalando la exclusividad de la Federación para gravar las fuentes económicas que limitativamente se enumeran en el precepto constitucional citado.”⁴⁴

Por otra parte el artículo 124 de nuestra carta magna es muy específico al señalar que: “las facultades que no están expresamente atribuidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

De tal manera, observamos en forma clara que, nuestra Constitución reservó ciertas materias a favor de la Federación y señaló que las facultades que no estuvieran otorgadas a la Federación se reservarían a los Estados, en consecuencia el profesor Rodríguez Lobato señala que: “En términos generales, la Constitución Federal no hace una distribución de las fuentes tributarias entre los diversos sujetos activos, por ello, es que la facultad impositiva es una facultad concurrente entre la Federación, Estados y Municipios. La opinión general, incluso sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que el fundamento constitucional del principio antes mencionado se encuentra en el artículo 124 de la Ley Fundamental Mexicana, el cual dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

De la Garza sostiene que, es una doctrina no discutida, que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los

⁴⁴ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Op. Cit.* Pág. 136.

Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas exclusivamente a la Federación y algunas otras prohibidas a los Estados, sin embargo, nos dice que en materia de tributación no existe un poder reservado a los Estados, aún cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación. En opinión de este tratadista, el fundamento constitucional de las facultades concurrentes no radica en el artículo 124 del Código Político Mexicano, sino que considera que el fundamento radica particularmente en el artículo 40 de este ordenamiento, que dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental; por ello, indica, es en la autonomía y soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de éstos, puesto que es reconocido universalmente que la soberanía implica poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además, nos dice, las fracciones de la III a la VIII del artículo 117 de la Constitución Federal significan un reconocimiento de que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la propia Constitución que restringir en algunas materias.⁴⁵

Ahora bien de todo lo ya expuesto deducimos que la Federación tiene potestad tributaria irrestrictiva tratándose de la necesidad de imponer contribuciones para cubrir el gasto público federal, por lo que cada una de éstas deberá guardar un sentido de proporcionalidad en cuanto a la totalidad, para

⁴⁵ *Idem*. Págs. 134 y 135.

lograr obtener que el impacto económico no lesione al gobernado; en cuanto a las facultades implícitas, comentamos que existe la necesidad de explicarse, pues aun cuando se contienen tácitamente, no se expresan en la forma constitucional y por lo tanto no es posible ahondar más allá de lo que la propia norma prescribe.

El Maestro Arrijo Vizcaíno nos comenta al respecto: "...desafortunadamente nuestra Ley Suprema no sigue un método coherente y sistemático, sino que, por el contrario aborda el tratamiento de este problema de manera dispersa y contradictoria...

Y agrega en cuanto al problema que esto ocasiona:

...En virtud de que nuestro sistema de gobierno se ha visto influido, indebidamente cierto, por el federalismo norteamericano, no es de extrañarse que los autores de la Ley suprema hayan incorporado en forma casi textual la referida Décima Enmienda a su propia obra, sin tomar en cuenta que por las peculiaridades y tradiciones de nuestro medio claramente orientado hacia el centralismo, sólo iba a ser un argumento idóneo para fortalecer el Gobierno Federal en detrimento de las entidades y no a la inversa, como ha sucedido hasta la fecha en el país que la geografía nos deparó como vecino".⁴⁶

Flores Zavala nos dice que la fracción X del artículo 73 establece poderes tributarios a la Federación, ya que los impuestos solamente se pueden establecer por medio de leyes y "si sólo la federación puede legislar sobre estas materias, sólo la federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se

⁴⁶ARRIOJA VIZCAINO *Op. Cit.* Pág. 151.

refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional".⁴⁷

3 Facultades impositivas de los estados.

La potestad fiscal de las entidades federativas, comprende la competencia que a sí mismas se otorguen por conducto de su congreso local, siempre que esta competencia se encuentre establecida en la Carta Magna, por lo que en ésta se comprende la competencia necesaria para legislar para sí misma y en consecuencia para los Municipios, con las limitaciones ya antes enunciadas, en tanto que no se tienen materias expresamente atribuidas u objetos tributarios, como es con la Federación.

Las Entidades Federativas en ningún caso, podrán: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, prohibir y gravar directa o indirectamente, la entrada a su territorio y salida de mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación y 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 a la mercancía; expedir y mantener en vigor las 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 entre producciones semejantes de distinta procedencia; gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con

⁴⁷ FLORES ZAVALA. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos, Edit. Porrúa, Vol. I, 1959, México, Pág. 305.

cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice; tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos e imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

La facultad tributaria de las entidades federativas no es del todo clara en cuanto a su expresión dentro del sistema fiscal mexicano, dado a que por el contrario de lo que ocurre con los Municipios, la norma fundamental les expresa facultades para administrar su hacienda pública y por lo tanto señala como se conformará. Es importante señalar que a pesar de su explicitud en cuanto se refiere a la reserva de materias contributivas de los Municipios, lo anterior no implica una imposibilidad jurídica para que a esas materias también las grave la federación.

Rodríguez Lobato nos expone al respecto de este tema que: “las entidades federativas son uno de los sujetos activos de la obligación fiscal expresamente previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República y que, salvo las limitaciones a su potestad tributaria previstas en la propia Constitución, tanto en la fracción XXIX del artículo 73, que se refiere a fuentes económicas exclusivas de la Federación, como en las fracciones IV a VII del artículo 117, que prohíben los impuestos alcabalariorios, tienen facultades concurrentes con la Federación para gravar todas las demás fuentes económicas. Sin embargo, en ocasiones la situación financiera de los Estados no es buena, lo cual se debe a algunos problemas que deben afrontar las entidades federativas al establecer su sistema tributario.

A continuación transcribiremos algunos de los problemas que son ocasionados a consecuencia de no tener una clara distribución de competencias tributarias basándonos en lo expuesto por el maestro Rodríguez Lobato:

a) Como sólo la Federación puede gravar los bienes y recursos naturales a que alude el artículo 27 Constitucional, tenemos que hay entidades federativas que no obstante ser ricas en dicho bienes y recursos naturales, carecen de capacidad económica.

b) La delegación de facultades que en materia impositiva hicieron los estados en favor de la Federación en 1942, consignada en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, ha constituido un impedimento para que aquéllos puedan establecer su propio impuesto sobre la renta, ya que no podrían gravar a todas las personas o empresas que obtienen rendimientos o utilidades, pues escaparían todas las que se dedican a las actividades señaladas por la fracción XXIX.

c) Otra causa que influye en la escasa capacidad económica de muchas entidades federativas la tenemos en que hay ciudades de otros Estados que son centros de producción o de distribución que impiden el desarrollo de una industria o comercio propio de aquellas entidades. (*Sic*)

d) Otro obstáculo para que los Estados puedan proveerse de recursos económicos lo constituye la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, que establece que es obligación de los ciudadanos contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación, como de los Estados y Municipios en que residan, pues tal parece que los estados, vista la prohibición constitucional

que tiene de afectar la entrada de productos provenientes de otra entidad o del extranjero, no pueden gravar a personas que residan fuera de su territorio, aún cuando en el mismo perciban todos sus ingresos.

e) La solución que la Federación ha pretendido dar al problema de que un mismo peso pueda estar gravado en forma distinta por dos entidades o dos municipios simultáneamente, es la de expedir leyes impositivas a la industria y al comercio a las que pueden coordinarse los estados que previamente deroguen los tributos locales que gravan las mismas actividades, otorgándoles participaciones en la recaudación federal, lo cual significa ahorro en gastos de control y administración para los Estados. Este sistema es bueno para el contribuyente, ya que el peso que percibe estará igualmente gravado en cualquier parte del país, pero para las entidades federativas no tiene la misma bondad y se muestran reticentes a coordinarse, sobre todo las económicamente fuertes, pues ya han experimentado que cuando han llegado a formar mayoría las coordinadas la Federación promueve la reforma a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, para que se le delegue la facultad de gravar en forma exclusiva la fuente sobre la que existe coordinación, segura de que los Estados coordinados no le negarán su voto.

f) También contribuye a una mala recaudación de los tributos que mantienen en vigor las entidades federativas la designación de Tesoreros o Directores de Hacienda que carecen de conocimientos de Derecho Tributario, aún cuando sean buenos prácticos de la legislación local.

g) Otra causa que determina las recaudaciones insuficientes de los Estados, es la desconfianza de los contribuyentes hacia los funcionarios

XCIV

locales. Normalmente existe más animadversión de los contribuyentes hacia los fiscos locales que respecto al fisco federal, probablemente debido a que, salvo excepciones, aquellos son muy arbitrarios en sus procedimientos de control y recaudación.

h) En materia impositiva, no obstante que el sistema federal mexicano es similar al norteamericano, o sea que todo lo no delegado se entiende reservado a los Estados, es más fácil precisar cuáles son las fuentes impositivas que pueden gravar los Estados, que determinar las que corresponden a la Federación.

El maestro Rodríguez Lobato apunta las siguientes observaciones:

Respecto a la limitación establecida en función de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, cuya consecuencia ha sido que los Estados no establezcan su propio Impuesto sobre la Renta, es de hacerse notar que en las leyes de hacienda de los Estados se ha gravado la imposición de capitales, es decir, se ha establecido un impuesto sobre los productos o rendimientos del capital; además, existen entidades federativas que han establecido impuestos sobre los ingresos derivados del ejercicio de una profesión lucrativa, que no es otra cosa que gravar alguno de los ingresos de las personas físicas derivados del trabajo personal. O sea, existen establecidos alguno impuestos sobre la renta.

Respecto al problema consistente en que las entidades no puede gravar a personas que residan fuera de su territorio, aún cuando en el mismo perciban todos sus ingresos fuera de su territorio o utilidades, las entidades federativas han modificado sus legislaciones fiscales a fin de establecer como hecho

imponible el que tiene lugar dentro de su circunscripción territorial, por ejemplo, gravar la producción, la distribución, el consumo, etc.

No obstante, a la vista de los problemas antes apuntados se han planteado dos posibles soluciones al problema de la distribución de fuentes tributarias entre Federación y estados para precisar la competencia impositiva de cada una de ellos:

a) Que se establezca en la Constitución que sólo la Federación puede establecer contribuciones y de su rendimiento otorgue participaciones a los Estados.

b) Que la Constitución establezca que sólo los Estados puedan establecer contribuciones y de su rendimiento concedan a la Federación.

Comenta el citado autor, que ambas soluciones son igualmente malas y destruirían el sistema federal mexicano, ya que si la potestad tributaria estuviera en alguno de los dos sujetos activos, exclusivamente, el otro sujeto activo perdería su independencia económica y quedaría totalmente a merced del facultado para establecer las contribuciones, así, se podría estar en presencia de una Federación débil, por no contar con recursos económicos propios, o de unos Estados que estarían en manos de la Federación, ateniéndose al rendimiento que ésta les diera de la recaudación

A pesar de estas críticas, existe una tendencia a federalizar los tributos y hacer partícipes a los estados de la recaudación fiscal, pero sin reformar la Constitución, sino conviniendo las entidades federativas en autolimitar su potestad tributaria, no gravando determinadas fuentes económicas, ya gravadas

por la Federación, a cambio de lo cual obtienen una participación en la recaudación federal”.⁴⁸

La ley del Impuesto al valor agregado, así como la Ley de Coordinación Fiscal, señalan una serie de limitaciones en materia de impuestos y derechos que le podrían corresponder a los estados, por lo que se deduce que una aparente invasión de la libertad municipal y de la soberanía del país o de la entidad federal, debido a que además de la Ley Fundamental, las leyes secundarias restringen la distribución de facultades impositivas, afectando el equilibrio que se supone debe existir entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Al respecto el maestro Sergio Francisco de la Garza expone:

“Una opinión muy extendida y aún sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas, es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional de tal poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que “todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales entienden reservadas a los Estados. Una disposición similar se contiene el artículo décimo de la Constitución de los Estados Unidos de América: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución ni prohibidos por ella son reservados a los Estados, respectivamente, o para el pueblo”.

Sin embargo, tengo la opinión de que el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios.

⁴⁸RODRIGUEZ LOBATO *Op. Cit.* Págs. 137, 138, 139.

XCVII

En materia de tributación no existe un poder reservado a los Estados, aún cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación. Es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas prohibidas a los Estados.

Por tanto, el artículo 124 – que es indudablemente aplicable a otras materias distintas a la tributación -, no es utilizable para ésta. Me parece que el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40, que dispone que “ es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Es en la autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los estados, pues es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa la ausencia de soberanía. Además el artículo 117, fracciones de la III a la VIII, significa que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, en el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias”.⁴⁹

Como lo hemos mencionado durante este trabajo los Estados cuentan con una potestad tributaria residual y se les ha limitado dicho poder en la

⁴⁹ DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, *Op. Cit.* Págs. 230, 231.

doctrina, en las leyes secundarias y en las jurisprudencias que se han emitido al respecto, por tanto esto produce un gran problema para nuestro sistema fiscal.

4 Facultades impositivas de los municipios.

Durante el desarrollo de este trabajo se ha indicado que, el municipio dentro del marco Constitucional carece de facultad tributaria, por lo que sólo tiene derecho a recibir los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos que por ley se le atribuyan, pero no puede establecer dichos impuestos por sí solo, se establecerán a través de la legislatura del estado en donde se encuentre ubicado geográficamente. Por lo que, el municipio sólo tiene facultades para administrar su hacienda pública y, por tanto debe ser sujeto activo del objeto de la obligación tributaria, entonces, diríamos que un tributo establecido mediante la facultad reglamentaria municipal se encontraría en la condición de invalidez que se hace valer mediante el procedimiento establecido por la constitución para ello.

En esta materia, lo que se acostumbra es que los ayuntamientos ejerzan su función iniciadora ante la legislatura en forma indirecta, o a través de los gobernadores, esto se observa, sobre todo, en las entidades en que los integrantes de los ayuntamientos, por falta de instrucción y recursos, carecen de la preparación adecuada para hacer sus planteamientos financieros, es decir, se trata de una intervención transitoria que debe desaparecer con el tiempo y con la superación de los atrasos culturales y económicos, aún cuando no deja de ser contrario al principio de autonomía financiera.

Otro criterio que encontramos en cuanto a la problemática que esto implica lo encontramos con el maestro Rodríguez Lobato que nos dice: "No

cabe duda que de los tres sujetos activos que enmarca la fracción IV del artículo 31 Constitucional, es el Municipio, el que tiene la situación económica más precaria, a pesar de que es la entidad política que en forma directa satisface las necesidades esenciales de la población, principalmente a través de la prestación de diversos servicios públicos. Una de las causas principales para la precaria situación financiera de los Municipios consiste en la imposibilidad de establecer por sí mismos sus tributos, ya que los tributos municipales son establecidos por las Legislatura de los estados y el Municipio, en los términos del artículo 115 Constitucional, únicamente tienen la libre administración de su hacienda, pudiendo solamente sugerir a las legislaturas estatales los tributos que consideren necesarios y convenientes.

Se considera que las fuentes tributarias que deben ser exclusivas de los Estados y Municipios son:

a) La propiedad o posesión de bienes inmuebles, es decir, lo que se grava a través de los impuestos territoriales o prediales.

b) Los ingresos de naturaleza mercantil, percibidos por actividades que no estén delegadas a la federación, es decir, los impuestos al comercio y a la industria.

c) Los ingresos derivados de las actividades agrícolas y ganaderas.

De acuerdo con la reforma que en el año de 1982 se hizo del artículo 115 de la Constitución, quedo establecido en la fracción IV de este precepto que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

C

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 y los Municipios podrán celebrar convenios con Estados para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislatura de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

No debemos olvidar, que tanto el Municipio como el Estado deben hacer una adecuada selección de sus fuentes tributarias, pues no siempre es

recomendable que se establezca el pago de tributos por toda clase de obras y servicios que preste la administración.

Nos comenta Rodríguez Lobato que según Margáin, es conveniente que en función del tipo de contribuyentes que tiene el Municipio, que el tributo municipal reúna las siguientes características:

a) Debe ser sencillo en su redacción, para su mejor comprensión, por lo tanto, es recomendable que, hasta donde sea posible, se utilice un lenguaje liso y llano, evitando los términos eminentemente técnicos o jurídicos.

b) Que sea ágil en su determinación, es decir, que con toda facilidad y rapidez se pueda precisar la cantidad que debe pagar el contribuyente.

c) Económico en su recaudación, de modo que permita destinar el máximo de lo recaudado a la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

d) Cómodo en su cobro, es decir, que se haga una adecuada selección de la época de pago, así como evitar molestias y trámites engorrosos para que el causante cumpla con su obligación fiscal⁵⁰.

De lo anterior se desprende una crítica del sistema fiscal mexicano, además de una propuesta para determinar las características del impuesto municipal.

Mucho se ha comentado, en cuanto a la autonomía financiera del Municipio, se han establecido criterios de los constituyentes para desentrañar sus intenciones, pero, una vez más, tenemos claro que nuestro municipio sigue siendo únicamente un instrumento de recaudación fiscal sometido, que trabaja a favor de la Federación, sin siquiera tener un poder residual como el de los

⁵⁰ *Op. Cit.* Págs. 139, 140, 141.

CII

Estados, por lo tanto se comprueba que la federación es un sujeto activo de los tributos con una gran potestad tributaria, lo anterior en razón de que, nuestra carta magna favorece a tal actuación, de modo que es necesario, (una vez más repetimos), realizar una reforma de fondo al artículo 115 Constitucional, misma que pueda garantizar un número de contribuciones reservadas a los municipios e intocables para la federación y los estados, con el objeto de otorgar autosuficiencia presupuestaria a los ayuntamientos, logrando tener una plena concepción del término Municipio Libre y Autónomo y así obtener un desarrollo integral y armónico de nuestra nación, eliminado de manera directa la dependencia de los sujetos activos en materia fiscal.

Capítulo 4 “LA DOMINACIÓN ROMANA EN ESPAÑA Y SUS EFECTOS EN LA FORMACIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”

Para comparar ideas del capítulo anterior, en cuanto al modelo de la legislación municipal y de donde proviene, estudiaremos el tema a que se refiere este capítulo en cuatro partes principales; refiriéndose la primera al Derecho Romano; la segunda a la recepción del mismo en España, la tercera al derecho medieval y la cuarta, a la forma en que desembocan estas legislaciones en la normatividad del municipio en México, analizando los cuatro temas que se desarrollaron en el capítulo anterior.

Como bien es sabido, el municipio mexicano deriva del municipio español y éste a su vez tiene su evolución del municipio romano, por eso es, que la incorporación del municipio en nuestro país se lleva a cabo en el periodo de la colonia, por lo que de dicha integración, de esta figura a nuestro sistema, se deriva una etapa de transición en la legislación a partir del Imperio que junto con los atentados de los jefes políticos porfirianos contra la organización local, dejaron las circunstancias propicias para los acontecimientos posteriores que dieron como resultado un marcado interés municipalista, proyectado en la elaboración y redacción de la Constitución de 1917.

El derecho Romano como tal ha tenido una gran influencia en los sistemas jurídicos de muchos países del mundo y más especialmente en los latinoamericanos, por lo que el Derecho Público Romano en cuanto le respecta, tuvo gran acción para la formación de algunas instituciones jurídico políticas, como es el caso concreto de la institución municipal.

CIV

Roma como tal, tiene un gran contenido histórico y cultural, sin soslayar el ámbito político, administrativo y sobre todo jurídico, que desarrollo durante toda su existencia, es por eso que debemos acortar nuestro trabajo a periodos específicos y momentos detallados; el gobierno romano inventó la forma política administrativa y jurídica del municipio, como un modelo de gobierno local para administrar a los pueblos conquistados durante la expansión del Imperio, por lo que, durante esta fase Roma celebró con las ciudades latinas aledañas diversos pactos para conformar una comunidad y así poder otorgarles protección y auxilio en el caso de que una de ellas lo necesitase, lo anterior a cambio de la imposición de diversos deberes y el otorgamiento de algunos privilegios.

De acuerdo con el profesor Quintana Roldán, las primeras ciudades que se convirtieron en Municipios, bajo pactos firmados por Roma fueron: la ciudad de los Cumanos, los Acerranos, los Atellanos y los Tusculanos, así como, Aricini, Caerites, Anagnini; y precisa que en la época más antigua del Derecho Romano no se conocen las instituciones municipales, por lo que las fases iniciales se dan con el advenimiento de Roma en las tierras de la Península Itálica, en el siglo IV A. C.

La palabra municipio nos puede ampliar la percepción actual de la institución, su etimología corresponde pues a la palabra *munus* que significa carga y a *capere* que significa asumir o hacerse cargo, para referirse al hecho de que los pueblos conquistados debían pagar un tributo que recibía el nombre de *municipia*. El Dr. Quintana Roldán nos amplía la utilización de este vocablo al citar a Mommsen Teodoro en su Historia de Roma y nos dice: "Por los

últimos años de la monarquía se inicia el uso del concepto *municeps* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobre todo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.⁵¹

Roma al ser un Imperio en expansión a través del mundo, tuvo entonces la necesidad de crear un nuevo modelo de organización política y por consiguiente económica, ya que, no podía generar lo suficientes recursos para otorgar los servicios indispensables a todas sus colonias, como bien lo menciona Valencia Carmona "Cuando Roma se expandió por el mundo de su tiempo, tuvo la necesidad de inventar un nuevo modelo de organización política, que le fue conduciendo a aplicar a una gran parte de los pueblos conquistados, entre ellos España, la estructura que privaba en la metrópoli.

Fue así como "la comunidad de Roma, o mejor dicho, la comunidad del reino empezó a estar constituida por un cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad, presentose el problema de ordenar de manera conveniente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Reino y de las particulares comunidades de la ciudad. Esta nueva situación "dio origen al nuevo derecho municipal, esto es, el derecho de la ciudad dentro del Estado"⁵².

En el criterio de conquista del Imperio Romano existían dos especies de lazos entre ellos, "la sumisión o la alianza (*dedititii, socii*); de un lado estaban

⁵¹ QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. *Op. Cit.* Pág. 32

⁵² VALECIA CARMONA, SALVADOR. *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa, México, 2003, Págs. 100, 101.

los súbditos, *dedititii*, que eran éstos los que habiendo pronunciado la fórmula de *deditio*, habían entregado al pueblo romano sus personas sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas sus templos, sus dioses. No solo habían renunciado, pues, a su gobierno municipal, sino también a todo lo que, entre los antiguos, iba unido a ello, esto es, a su religión y a su derecho privado...”, “del otro lado estaban los aliados *foederati o socii*. A éstos se les trataba menos mal, el día que ingresaban en la dominación romana, se estipulaba que conservarían su régimen municipal y seguirían organizados en ciudades...”⁵³

Como es de observarse el imperio romano no obligaba en algunos casos a adoptar nuevas formas de gobiernos a los pueblos conquistados, por lo que el régimen municipal adoptó diversas formas para asimilar tanto las poblaciones italianas como aquellas situadas fuera de la península, por lo que resulta interesante mencionar que, con el objetivo de regular las diversas formas de organización municipal que se fueron creando, se expidieron diversas leyes por los gobernantes romanos, tal es el caso del propio Julio César que “expidió la famosa *Lex Julia Municipalis*, en el año 45 a. C.; está ley colocó al frente de las comunas romanas (colonias y municipios) a los funcionarios llamados *dumviros*, además implicó un gran proceso para la autonomía municipal a la cual Roma se había resistido.” Y además observamos “En tiempos de Trajano se expidió el primer acuerdo para establecer la asistencia social en los municipios, después Adriano ordenó que se unieran los edictos del pretor

⁵³ COULANGES, FUSTEL DE. *La Ciudad Antigua*, 11ª. Ed. México, Porrúa, 1996, Pág. 277.

CVII

urbano y pretor peregrino, así se procuró la igualdad civil en los municipios romanos que se manifestó en la *Lex Julia de Civitate*.⁵⁴

Como lo hemos señalado anteriormente existió una gran diversidad de municipios romanos, la cual es el resultado de las circunstancias a las que se afrontó Roma en sus diversos periodos y formas de gobierno (*la diversidad de los municipios han quedado expuestos anteriormente en el segundo capítulo por tal motivo no nos resulta coherente volver a mencionarlos*), teniendo por efecto, lograr una verdadera transformación en el interior de cada ciudad ya fuese a través de un pacto de alianza o de sumisión a la ciudad soberana, pero para efectos de este estudio dichos pactos o alianzas no significan otra cosa que una sumisión a la ciudad soberana, tal y como lo demuestra el ya referido autor de la Ciudad Antigua al expresar “La libertad municipal y el imperio de Roma eran inconciliables; la primera sólo podía ser una apariencia, una mentira, un juego bueno para entretener a los hombres.” Y continúa “Las instituciones municipales sucumbían, pues, lo mismo en los pueblos llamados aliados que en los llamados súbditos, sólo había diferencia en que los primeros conservaban las formas exteriores. A decir verdad, la ciudad, tal como la antigüedad la había concebido, ya no se veía en ninguna parte, si no era dentro de los muros romanos”⁵⁵.

En consecuencia deducimos que los vicios que hoy presenta nuestra institución municipal no estaban distantes a los de la antigua Roma en donde creímos que era posible encontrar alguna diferenciación que nos permitiera

⁵⁴ VALECIA CARMONA, SALVADOR, *Op. Cit.*, Pág. 102.

⁵⁵ COULANGES, FUSTEL DE, *Op. Cit.*, Págs. 277, 278.

CVIII

considerar al municipio romano, como una Institución totalmente independiente al imperio, pero a decir verdad nos queda claro que tanto hoy en día como en la antigüedad el Municipio sólo era un instrumento de recaudación fiscal así como un organismo sometido por la fuerza, la arbitrariedad, la convención y la falta de leyes y principios que debieron de sostener a la sociedades que pretendían pertenecer al Imperio Romano.

En este orden de ideas toca el turno de la recepción que tuvo el Derecho Romano en cuanto podemos decir al Municipio en España, por tal razón, es decir, por la recepción que tuvo el Derecho Romano y por la invasión del mismo Imperio hacia la Península Ibérica, tenemos el nacimiento y su estructuración del Municipio en España, a decir verdad, resulta pues obvia su influencia en la actualidad.

Pero hemos de referir que, no solamente se vio influido el Municipio por Roma, sino que a través de los años y como resultado de las constantes amenazas de otros pueblos tales como los visigodos y los árabes se creó una mezcla de figuras jurídicas, administrativas y costumbres que originó una nueva organización.

En consecuencia Roma para no perder su hegemonía en la península ibérica, "estableció diversas formas de organización municipal y fundó ciudades muy importantes, muchas de las cuales han subsistido hasta la actualidad".⁵⁶

Por lo que para otorgar un ejemplo de la creación de municipios y su efecto del Imperio Romano en España, nos permitiremos citar a Mommsen en *El Mundo de los Césares*, que dice "...que ya desde la República y más todavía

⁵⁶ VALECIA CARMONA, SALVADOR, *Op. Cit.* Pág. 102

bajo el Imperio, hubiera una serie de municipios dotados del derecho de plena ciudadanía romana, que aquí no se hallaban preferentemente en la costa como en otras partes, sino en el interior del país y a la cabeza de los cuales figuraba Híspalis (Sevilla) y Córdoba (Córdoba), investidas de derecho colonial, Itálica y Gades (Cádiz), de derecho municipal...” Y continua “...Bajo Augusto, existían en toda España 50 municipios con derecho de plena ciudadanía...”⁵⁷.

Con el transcurso de las décadas tal y como varios autores lo señalan, este auge municipal que inundó a España en un principio fue decayendo por la organización y por la falta de autonomía municipal que como lo vimos en párrafos anteriores era característica principal del municipio romano, lo cual fue de gran ayuda para los pueblos bárbaros que se encontraban amenazantes en esos entonces.

La influencia de los visigodos, deviene de ser éste uno de los pueblos más cercanos a los romanos y que fungían como aliados de ellos, pero para ilustrar mejor lo que verdaderamente sucedió, Valencia Carmona dice: “Fueron los visigodos el pueblo germánico más cercano a los romanos, de ellos se dijo que ninguno de los demás pueblos bárbaros imitó en tan alto grado como los visigodos las leyes y las costumbres romanas. Por ello mismo, cuando en 409 algunas tribus bárbaras invaden España (vándalos, suevos y alanos), los visigodos como aliados de los romanos se encargaron de combatir a los invasores y se establecieron definitivamente en las nuevas tierras”, además añade, “Pero si bien los visigodos conservaron en gran medida la estructura municipal romana, introdujeron en cambio nuevas formas en el funcionamiento

⁵⁷ MOMMSEN, TEODORO, *El Mundo de los Césares*, trad. De Wenceslao Roses, Pág. 99 y ss.

CX

de la institución, mismas que tuvieron un marcado carácter democrático, y se reflejarán más tarde en el municipio español⁵⁸.

Las formas a que hace mención Valencia Carmona, son el *placitum* y el *conventus publicua vicinorum*, que eran la primera una especie de reunión judicial de los hombres libres y la segunda una asamblea de vecinos para decidir acerca de cuestiones de interés local.

La influencia Árabe como tal, no demuestra un cambio significativo en la estructura municipal de esos tiempos, de acuerdo con varios autores, la aportación más grande fue la integración de algunos vocablos y elementos a la organización de la sociedad española, Quintana Roldán al respecto apunta:

“Múltiples figuras típicamente árabes se conservaron aún después que terminó la reconquista.

El término más importante es el de *Alcalde* (Al'kade) que en su etimología original significa juez.

Tenemos otra palabras y conceptos de aquél idioma, que también fueron de uso frecuente en cuestiones municipales, como:

- *Alcaide* (al'gaid), que significa Jefe de una Guarnición o fortaleza.
- *Almotacén* (al'motzen), que diera origen al fiel ejecutor, encargado municipal de pesas y medidas.
- *Alamín* (al'amine), encargado de supervisar el tejido de la seda y aprobarlo con los sellos municipales.

⁵⁸ *Ibidem*, Pág. 104.

CXI

- *Alarife* (al'arifen), de donde se desprendió la figura del alarife mayor de los municipios castellanos, encargado de las obras arquitectónicas de la comuna(*albañil*).
- *Alfárez* (al'fariz), etimológicamente significa jinete; sin embargo, su uso se generalizó como portador de los estandartes o pendones reales, al igual que municipales.
- *Alguacil* (al'wasir), gendarme, policía. Su uso hasta la fecha es común en el ámbito municipal.
- *Alfaquí* (al'faqih), jurista, abogado; encargado de atender diversos asuntos del Municipio de Castilla y de León.
- *Zalmedina* (ze-al'medin), de donde se originó la figura del justicis y del justicia mayor del derecho Castellano.
- *Alhóndiga* (alfondiga), bodega de granos. Las alhóndigas fueron verdaderas instituciones reguladoras del abasto en los Municipios, su origen es típicamente árabe.

En resumen, creemos que si bien no se integró un Municipio hispano-árabe, por la notable diferencia de culturas, idiomas, religión, etc. La dominación árabe aportó diversas figuras, ya señaladas, que serán posteriormente captadas por el Municipio Español de la Baja Edad Media⁵⁹.

Por lo tanto no es indispensable hacer un estudio y ahondar más en el tema de la invasión árabe, para efectos de este trabajo, dado a que no es notable su participación en la modificación de estructuras municipales y la

⁵⁹QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. *Op. Cit.* Págs. 38, 39.

creación de nuevas figuras participes del mismo Municipio pero si lo es en el aspecto histórico a lo cual Valencia Carmona señala: "Mas si en la estructura del municipio no influyó en gran cosa la invasión musulmana, su efecto histórico fue de suma importancia, por que los monarcas españoles, para recobrar el territorio de la península que estaba en manos de los moros, fueron concediendo abundantes franquicias y privilegios a ciertas ciudades y regiones con objeto de que sirvieran de dique para contener el avance de los árabes. Fue así como nacieron los llamados fueros municipales o las cartas puebla, en las cuales se inscribieron los derechos que tenían las ciudades y municipios españoles"⁶⁰.

Posteriormente y ya entrando en la tercera etapa de nuestro capitulo, toca el turno a la reconquista del territorio español, en donde se encuentra un florecimiento extraordinario del municipio, pero que en el transcurso del tiempo y en medida en que el poder real se ejerce comienza la declinación del mismo.

La recuperación el territorio dio pues grandes resultados para las instituciones municipales, los que tuvieron respuesta a sus demandas y reconocimiento por parte de los reyes de España, por lo que, representaron por decirlo de alguna manera un gran aliado, para efectos de crear una oposición a los dominios musulmanes así como para resistir a las presiones de la aristocracia de la época.

En consecuencia resulto muy común el otorgamiento de fueros o cartas pueblas a los municipios, confiriéndoles privilegios y exenciones de cargas, representados a través de documentos (cartas pueblas), en los que de igual

⁶⁰ VALECIA CARMONA, SALVADOR, *Op. Cit*, Pág. 106

manera que los privilegios y las exenciones se incluyeron derechos, para así lograr una repoblación de los municipios que estaban en manos de los árabes.

Lo anterior de acuerdo con algunos autores representaba un pacto o una alianza con el reinado español, que a su vez, estaba respaldado por el derecho consuetudinario de aquél entonces.

En tal sentido el Dr. Quintana Roldán nos presenta una definición del fuero municipal por medio del Diccionario de Historia de España que dice es: “el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el rey o señor, de la autonomía mayor o menor del Concejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos.”⁶¹

Por otra parte Carmona Valencia nos menciona algunos de los fueros más antiguos: “de León de 1020, de Jaca de 1064, de Toledo de 1085, de Burgos de 1073, de Zaragoza de 1118”... y continúa “Mucha relevancia tuvieron también los fueros de Aragón, que se practicaron inicialmente a nivel municipal...”, “...Mas aún la propia frase con que se consagraba a los reyes de Aragón nos habla de la consideración que merecía la organización local, cuyo representante se advertía: “nosotros que somos tanto como vos y que juntos valemus más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestros fueros y libertades; y si no, no”.⁶²

No cabe duda, que el Municipio como institución a funcionado de manera tal que fue indispensable, no solo para lograr una efectiva expansión de un

⁶¹ QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. *Op. Cit.* Págs. 41, 42.

⁶² VALECIA CARMONA, SALVADOR, *Op. Cit.*, Pág. 107.

Imperio o Reinado sino que también fue de gran ayuda para la recuperación de territorios y el ensanchamiento del poderío de algunos Reyes y el desarrollo de una sociedad llena de diversas costumbres.

Por lo que, Juan Agustín García, citado por Ochoa Campos Moisés, en su obra, *El Municipio, Su evolución Institucional*, nos refiere a los fueros municipales que tanto uso tuvieron durante la época medieval diciendo que: “Nada tan sorprendente y bello en la historia del Derecho como esas instituciones municipales que brotaban con toda espontaneidad en la anarquía feudal de los tiempos medios. Ninguna de las pretensiones constitucionales contemporáneas, productos de una pseudo ciencia política, basada en el plagio vil y desatinado de leyes exóticas, ha garantizado mejor, ni con más eficacia y simplicidad de medios, los derechos primarios indispensables para que se desarrolle con holgura una sociedad.” Y resume el contenido de esas Cartas Forales en cinco puntos:

1. “Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el Fuero de Cuenca...
2. La inviolabilidad del domicilio.
3. Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su concejo...
4. Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles...
5. Responsabilidad de los funcionarios.”⁶³

⁶³ QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. *Ibidem*.

Dichos fueros o cartas pueblas, son una muestra de la magnificencia que tuvo a desarrollarse a través de la institución municipal, en donde por primera vez encontramos una Autonomía mas clara, no tan limitada, como lo había estado en tiempos anteriores, de ahí que está época fuese de manera distinguida en cuanto a su aportación no sólo al Municipio sino también al derecho contemporáneo, y que, además se tomó, como precursores de los derechos humanos y de las garantías individuales que a futuro serían retomadas en las Cartas Magnas de los diversos países que conforme a su evolución las adoptaron.

De acuerdo con lo anterior, el Municipio en el Medievo tiene una gran vigorización, de modo que, fue llamado éste periodo como de Oro del municipalismo, presentando durante los siglos X a principios del XIII, una evolución constante, tomando el *concilium* germánico como modelo para el surgimiento del Concejo con una autonomía política y administrativa demasiado amplia, por lo que es de manera relevante mencionar que había dos tipos de Concejos, el abierto y el cerrado, el primero obtiene su nombre, puesto que era convocado al son de la campana y una vez reunidos los vecinos, discutían y votaban sobre los diversos asuntos, y el segundo se refería a la composición de los funcionarios (*alcaldes*, *merinos*, *sayones*, etc.) que se reunían en privado.

No obstante el gran desarrollo, demostrado en líneas anteriores, la decadencia del Municipio Español Medieval, vendría de manera sencilla y aparejada a la reconquista del territorio español, ya que, el nuevo orden político necesitaba una centralización, con el propósito de que el poder, cuyo recinto se encontraba en los municipios autónomos no continuará sobresaliendo y

creciendo apresuradamente, pues muchos de los loa habitantes de los municipios fueron poniendo en práctica sus derechos y privilegios, así pues, se fue dando un sometimiento de los municipios al poderío del Rey español y con esto la llegada de la decadencia del Municipio español.

Por lo que a mediados del siglo XV, al producirse la conquista de Constantinopla por los turcos y a su vez la caída del Imperio Romano de Oriente, se tiene de manera oficial la Edad Media y el comienzo de la Moderna de modo que se da inicio a la decadencia de la época de Oro del Municipalismo Español.

Como ejemplo tenemos lo mencionado por Quintana Roldán al decir: "En 1348 en Castilla, Alfonso X, el Sabio. Centralizó los fueros en la ley de las Siete Partidas, restando autonomía a los Municipios y suprimiendo en mucho sus viejos fueros. Siguiendo está tendencia Enrique III de Castilla y León, en 1396, creó la figura de los "corregidores" con facultades de supervisión sobre los Municipios, restándoles su antigua autonomía. Bajo Pedro IV de Aragón, en 1340, se instituyó la figura del "justicia mayor" que centralizó, a nombre del Rey, una amplia gama de facultades judiciales y sancionadoras que hasta antes estaba en manos de los alcaldes municipales".⁶⁴

De tal manera se presentó la decadencia del municipio español, dando pie a diversas batallas y levantamientos por parte de los comuneros que demostraban su inconformidad ante la intervención del Rey en los asuntos municipales, pero poco pudieron hacer al respecto, no obstante lo anterior, el

⁶⁴ *Idem.* Págs. 43, 44.

CXVII

Municipio presentaría un nuevo esplendor en las tierras americanas cuya conquista ya era casi inminente.

Por último y valga la expresión llegamos al final pero a su vez al principio de la problemática del Municipio como Institución, puesto que, al derivar y al tener una plena recepción nuestro país del derecho español, resulta evidente la adopción de esta importante institución en territorio americano.

De modo que, siguiendo con la costumbre española en cuanto al uso y manejo de dicha institución, era factible que, se impusiera a modo de lograr una imposición de cultura general a las nuevas tierras y a sí comenzar con la ampliación y la conquista del nuevo continente, no obstante la existencia de un municipio natural (si es permisible la analogía), como lo era el *Calpulli*, en donde se encontraba la base de su organización económica y social de los pueblos nativos de la región hoy conocidos como Aztecas, (de acuerdo con algunos historiadores), pero, sentimos discernir de dicha afirmación pues el *Calpulli*, en ninguna forma puede entenderse como un Municipio, por lo que nos permitiremos citar “el *Calpulli* de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y la religión”⁶⁵.

En tal sentido en el año de 1492, se da el descubrimiento de América, y con ello deviene la implantación del viejo régimen municipal castellano, el cual cobra un sentido vigorizador sorprendente, dado a las nuevas oportunidades y

⁶⁵ *Idem*. Pág. 47.

CXVIII

circunstancias tanto económicas como sociales, ante las que se encontraban los descubridores de estas tierras, fue así que el régimen municipal implantado en las Indias se derivará del mismo régimen que en las viejas ciudades de España imperaba, aún estando en decadencia, pero repetimos no obstante lo anterior, estos recobraron una vitalidad, casi comparable con la que habían tenido en los principios de la Reconquista del Territorio Español.

En efecto, observamos que fueron de gran ayuda las instituciones municipales, al ser utilizadas como un instrumento jurídico de justificación legal que en su caso utilizó Hernán Cortés al llegar al nuevo territorio, pues de esta forma legítimo para su beneficio el mando de la expedición y en seguida de su llegada, se dio a la tarea de fundar, el 22 de abril de 1519, el primer Municipio de América Continental, de nombre Villa Rica de la Vera Cruz, basándose en las *Siete Partidas*, que vinculaban directamente al Rey español con los ciudadanos, sin autoridad intermedia, para efectos de que si existía un interés superior que fuera benéfico a la corona, se realizará de esa forma.

Toda vez, que quedó establecida la ciudad de Veracruz, Cortés dictó, las primeras Ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y los municipios, en el año de 1525, en las que se atendían diversas cuestiones tales como: el servicio militar, la implantación de la encomienda, planes agrícolas, reglas sobre el arraigo de pobladores, cristianización de los indios, implantación de penas, nombramiento de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones, así como la administración de los asuntos de las localidades, con lo que se demuestra la gran amplitud en las actividades a desempeñar por parte de los municipios, pero una vez más,

estas fueron disminuyendo en la medida en que se crearon nuevos órganos superiores del Estado Colonial, por lo que llegamos a la conclusión de que la decadencia del Municipio aún siendo el Mexicano deviene no sólo de la falta expresa en nuestra constitución de reconocerle Autonomía al mismo, sino más bien es el resultado de la centralización que a través de la historia demuestra una injusta distribución de competencias y una voracidad extrema por parte de los gobiernos para no permitir el desenvolvimiento de una Institución tan efectiva como lo es el Municipio.

CONCLUSIONES

Es el momento de formular algunas conclusiones en cuanto a lo argumentado en este trabajo de investigación, desde luego éstas se desprenden de las ideas planteadas que se han estudiado y a su vez sugieren algunas propuestas.

El estado que guarda la doctrina respecto del tema, se entiende en su generalidad en un sólo sentido, que es el manifestar la decadencia y el vacío en el que se encuentra el Municipio.

PRIMERA.- Como se ha mencionado en un principio del trabajo nuestra, principal intención es poner en tela de juicio la situación actual del Municipio, Institución que si bien presenta un problema de índole competencial, llevado a la materia de distribución de facultades impositivas dentro de un sistema federal, no se puede dejar fuera su gran aportación que haría si no se desestimará tanto y no se estuviera tan reprimido en cuanto a sus facultades impositivas tributarias, por lo que es inminente concluir que es indispensable hacer del conocimiento de las autoridades los principios generales en materia fiscal, mismos que lograrán una eficacia en el sistema de recaudación y a su vez un mejor desempeño de las facultades impositivas municipales con el propósito principal de evitar una doble tributación y una inequidad y desproporcionalidad abundante en nuestro país.

SEGUNDO.- A pesar de las reformas Constitucionales que a través del tiempo y que la misma historia nos han dado a conocer y de las de 1993 realizadas al artículo 115 en donde se establecen modificaciones de importancia, y en las que tuvo prioridad el cobro de impuestos a la propiedad, el

problema de la autonomía financiera no fue resuelto, por lo que es necesario adecuar nuevamente la legislación para reestructurar la economía municipal con reglas claras y sin autoridad ninguna entre este y los demás gobiernos del orden Constitucional ya que la relación entre los tres niveles de gobierno considerados en nuestra Carga Magna, serían de coordinación, buscando un desarrollo regional armónico con bienestar social y la abolición de la inequidad y la desproporcionalidad, así como del poder residual del cual ha sido objeto y lograr el otorgamiento de su autarquía, retomando de esta manera el verdadero sentido de la Constitución de 1917 que tan discutida y argumentada fue por los congresistas de esa época, tales como el Diputado Heriberto Jara e Hilario Medina quienes a pesar de las disyuntivas presentadas nada lograron para un futuro en cuanto al Municipio Libre que debería estar encargado de administrar libremente su hacienda, y de la recaudación de los impuestos que contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local, pues, siendo el Municipio el punto de partida para iniciar una era de cambios como lo ha sido y ha quedado demostrado a través de estas páginas en lo social y lo político éste debe de concentrarse en el abatimiento de desigualdades y en la generación de un amplio proceso de desarrollo Regional, teniendo como prioridad adecuar sus ordenamientos jurídicos a la realidad que estamos viviendo para así poder comparar lo que se ha convertido en una lamentable falla a través de los años y lograr aprender de la historia para así salir triunfantes ante este problema que tenemos hoy en día llamado Autonomía Municipal.

TERCERO.- El factor financiero es de esencial importancia, tomando en cuenta que sin recursos su organización administrativa es imposible, la liquidez económica le otorga al Municipio Libertad política, esta le da suficiencia para la toma de decisiones propias, generando equilibrio de poderes del Estado. Las reformas son urgentes y necesarias, en la medida que el Municipio Libre encuentre su verdadero espacio de poder, México encontrará su propio periodo de Oro Municipal, porque ese vicio centralizador del manejo de los ingresos tributarios amparados en el sistema de coordinación fiscal frena a la nueva cultura política, administrativa, social, fiscal y jurídica, esa cultura que aspira hacer realidad los anhelos históricos del federalismo mexicano, por lo que el sistema de coordinación fiscal vigente deberá ser modificado, devolviendo al municipio su lugar histórico y en ese marco de respeto deberá otorgarse la participación fiscal a la unidad básica de la división administrativa, jurídica y territorial de nuestro país.

Por otro lado el significado de la autonomía, para diversos tratadistas con una autoridad reconocida es que en un país de régimen federal, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, es decir, las entidades federativas y el Municipio, consideran en consecuencia que los municipios son entidades que tienen la posibilidad de gobernarse así mismo, desde la posición territorial o descentralizadas por región, sin embargo, se puede considerar que nada impide la existencia de dos entidades autónomas, previstas dentro de la Constitución, y que a su vez pertenecen a países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan

amplia como la de las entidades federativas, no por ello dejará de ser autonomía.

La autonomía del Municipio, se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales sin intervenir estos en su actuación, con el objeto de otorgar autosuficiencia presupuestaria a los ayuntamientos, para lograr una vez más, una concepción plena de lo que significa el término Municipio Libre y Autónomo, obteniendo un desarrollo integral y armónico de nuestra nación, eliminando de manera directa la dependencia de los sujetos activos en materia fiscal.

CUARTO.- En cuanto a la recepción que ha tenido nuestro país del derecho castellano y la a la Imposición del Municipio Español, comentamos pues, que son indudables las prácticas y los problemas que nos han traspasado de generación en generación, dado a que nuestro Municipio sigue en la misma decadencia en la que se encontró en su época el romano y posteriormente el español, por eso es indispensable y lo afirmamos que se le otorguen facultades impositivas a los municipios ya sea de forma gradual para que se de a favor una autarquía municipal que traiga consigo una independencia política y el mejoramiento de nuestro sistema federal fiscal.

BIBLIOGRAFIA:

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas*. Los Municipios de México. U. N. A. M. Instituto de Investigaciones Sociales. México. 1973.
2. ARRIJOJA VIZCAÍNO ADOLFO. *Derecho Fiscal*, Ed. Themis, 2002.
3. ARISTOTELES. *La Política*. Décimo Segunda Edición. Porrúa, S. A. México, 1989.
4. AZUELA GUITRON, MARIANO. *La Hacienda Municipal. La Reforma Municipal en la Constitución*. Porrúa, S. A. México.
5. BARRAGÁN, JOSÉ, *Principios Del Federalismo Mexicano 1824*. Departamento del Distrito Federal, 1984, México.
6. BIELSA, RAFAEL. *Los Servicios Públicos. Sistema de Prestación*. Buenos Aires, Argentina, 1941.
7. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1986.
8. CALZADA PADRÓN, FELICIANO. *Reformas al Artículo 115 Constitucional*. México, 1983.
9. CARPIZO, JORGE. *Evolución y perspectiva del régimen municipal de México, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.
- *la formación del estado mexicano*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.
- 10.. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, *Derecho Financiero Mexicano*, Ed. Porrúa.

11. GARCÍA-GALLO, ALFONSO. *Los Orígenes españoles de las instituciones americanas*. Madrid.
12. KORNEMANN, ERNEST. *El Municipio Romano*. En Enciclopedia Pauly Wisowa.
13. MARGÁIN MANAUTOU, EMILIO, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexican*, Ed. Porrúa. México, 2000.
14. OCHOA CAMPOS, MOISÉS. *El Municipio*. Su evolución institucional. Colección Cultura Municipal. BANOBRAS. México, 1981.
15. QUINTANA ROLDAN, CARLOS. *Comentarios Al Artículo 115 Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1985.
16. ROCHA DÍAZ, SALVADOR. *Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa S. A. México, 1983.
17. Semanario Judicial de la Federación, VII Época 1ª parte, Pág. 35.
18. SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo*., Ed. Porrúa.
19. SMITH, ADAM, *La riqueza de las naciones*. Ed. Publicaciones Cruz O., S.A.
20. TENA RAMIREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S. A. México, 1980.