

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY**

**RECTORÍA ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO**



**La subordinación económica municipal y su debilidad  
financiera a causa de la ausencia de garantías  
jurisdiccionales de su autonomía fiscal**

Disertación presentada como requisito parcial para la obtención del Grado de:

**Doctor en Política Pública**

Elaborada por:

Carlos Alberto Téllez Zolezzi

Monterrey, Nuevo León.

Mayo de 2012.

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY**

**RECTORIA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO EGADE BUSINESS  
SCHOOL Y EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA.**

Los miembros del Comité de Disertación Doctoral recomendamos que la disertación presentada por el Maestro Carlos Alberto Téllez Zolezzi sea aceptada como requisito parcial para la obtención del Grado de:

**Doctor en Política Pública**

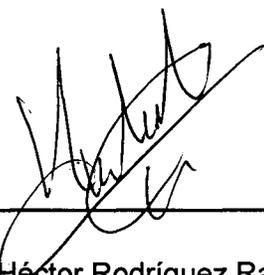
Comité de Disertación Doctoral:



---

Dr. Pedro Rubén Torres Estrada

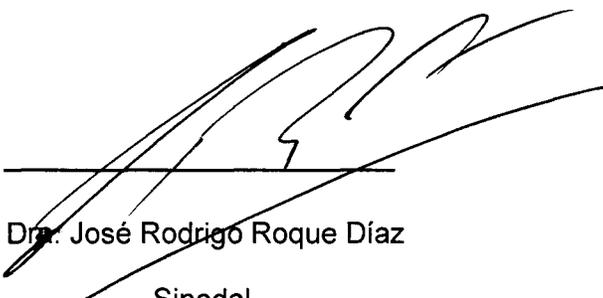
Asesor



---

Dr. Héctor Rodríguez Ramírez

Sinodal



---

Dr. José Rodrigo Roque Díaz

Sinodal

*A mi esposa, a mis hijos, a mi madre  
y todos los que con sus ideas, tiempo y paciencia  
contribuyeron a este trabajo.*

## ÍNDICE GENERAL

Acrónimos y Equivalencias	7
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
Problema, Hipótesis y Objetivos	9
Contribución	11
Metodología	12
Justificación	13
Estructura	14
<b>CAPÍTULO PRIMERO: FEDERALISMO</b>	<b>16</b>
A) Estado y gobierno	16
a. Organización política	20
i. Formas de Estado	30
b. Poder político	33
i. Formas de Gobierno	37
c. Binomio Estado-Gobierno	42
B) Anatomía del federalismo	45
a. Marco conceptual	45
i. Orígenes	45
ii. Etimología, definición y naturaleza del federalismo	53
b. Teorías del federalismo	56
c. Tipos de federalismo	62
i. Dual	63
ii. Cooperativo	63
iii. Competitivo	64
iv. Otros tipos	64
d. Estado Federal	65
i. Concepto	65
ii. Características del Estado Federal	67
iii. Federación como elemento del Estado Federal	73
iv. El estado miembro en la Federación	76
C) Antecedentes del federalismo en México	79
a. Historia del federalismo mexicano	79
i. Federalismo post independentista	81
ii. Federalismo post revolucionario	90
b. Sistema competencial mexicano	93
D) Conclusiones	104
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO</b>	<b>107</b>
A) Federalismo fiscal	108
a. Concepto	108
b. Antecedentes históricos del federalismo fiscal en México	117
i. Dimensión constitucional	117
ii. Dimensión legal	126

	Bases constitucionales del federalismo fiscal en México	131
B)	Poderes tributarios	131
	a. Potestad Tributaria del Estado	131
	i. La distribución de la Potestad Tributaria	135
	b. Competencia Tributaria del Estado	139
C)	Coordinación Fiscal en México	140
	a. Concepto	140
	b. Elementos de la Coordinación Fiscal en México	146
	c. Relación de la Federación, las entidades y los municipios	150
	i. Del convenio de Coordinación Fiscal	150
	ii. Del Convenio de Colaboración Administrativa	156
	d. Fondo General de Participaciones	158
	e. Distribución de participaciones	162
	f. Fondos de aportaciones federales	164
	g. Autoridades fiscales en el SNCF	165
	h. Organismos en el Sistema de Coordinación Fiscal	167
	i. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	167
	ii. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	168
	iii. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas	169
	iv. Junta de Coordinación Fiscal	169
D)	Mecanismos de control en la Ley de Coordinación Fiscal	170
	a. Controles Judiciales	170
	i. Controversia Constitucional	172
	b. Controles Administrativos	176
	i. Recurso de Inconformidad	176
	ii. Procedimiento Contencioso Administrativo	178
E)	Conclusiones	179
CAPÍTULO TERCERO: AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL		183
A)	Municipio	183
	a. Aspectos generales	183
	i. Orígenes	183
	ii. Concepto	190
B)	Autonomía municipal	194
	a. Definición	194
	i. Política	196
	ii. Administrativa	197
	iii. Jurídica	198
	iv. Hacendaria o financiera	199
	v. Fiscal	200
	vi. Tributaria	200
	b. Garantía Institucional	201
	i. Atributo municipal	203
C)	El municipio en México	204
	a. Antecedentes histórico-constitucionales	204
	b. Nuevo orden de gobierno	214

c. El municipio en el federalismo mexicano	217
i. Orden de gobierno	223
ii. Nivel de gobierno	229
iii. Orden coordinado	231
d. Capacidades institucionales municipales	235
D) Autonomía fiscal del municipio en México	239
a. Definición	239
i. Interpretación del texto del artículo 115 constitucional	240
ii. Interpretación de la Ley de Coordinación Fiscal	243
b. Requisitos mínimos del federalismo fiscal: perspectiva municipal	243
E) Conclusiones	250
CAPÍTULO CUARTO: DIAGNÓSTICO DE LOS ASPECTOS CONTROVERTIBLES EN MATERIA DE COORDINACIÓN FISCAL PARA LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO Y LA DEFENSA DE SU AUTONOMÍA FISCAL	253
A) Autonomía hacendaria municipal	254
a. Aspectos constitucionales	254
b. La tutela judicial de la autonomía hacendaria municipal	261
c. Opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	264
B) Autonomía fiscal municipal	280
a. Aspectos controvertibles de la Ley de Coordinación Fiscal	280
b. Opinión de la SCJN sobre la autonomía financiera	286
C) Instancias jurisdiccionales disponibles	295
a. Controversias Constitucionales	297
i. Medio de control constitucional	297
ii. Medio de control de regularidad jurídica	300
b. Acción de Inconstitucionalidad	303
c. Acceso del municipio a los tribunales en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal	306
i. Legitimación del municipio	306
d. Asociacionismo como medio de control político	315
D) Propuesta de reformas para garantizar la autonomía fiscal municipal	318
a. A la Ley de Coordinación Fiscal	318
b. Al artículo 116 de la Constitución General	320
E) Conclusiones	325
CONCLUSIONES	325
BIBLIOGRAFÍA	329

## ACRÓNIMOS

AI	Acción(es) de Inconstitucionalidad
CC	Controversia(s) Constitucional(es)
CFF	Código Fiscal de la Federación
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPFF	Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FENAMM	Federación Nacional de Municipios de México
FFM	Fondo de Fomento Municipal
FGP	Fondo General de Participaciones
FMI	Fondo Monetario Internacional
FORTAMUNDF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ILSEN	Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República
ISAN	Impuesto sobre Automóviles Nuevos
ISR	Impuesto Sobre la Renta
JCAF	Juicio Contencioso Administrativo Federal
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LCRGP	Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares
LFPCA	Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo
LRA	Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OICI	Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
RFP	Recaudación Federal Participable
RNFF	Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
SCJ	Suprema Corte de Justicia
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

## INTRODUCCIÓN

Existe el consenso generalizado sobre el origen del municipio como una forma de organización primaria y natural que responde a un impulso intrínseco de los hombres para asociarse; como una forma necesaria de organización para la procuración del bienestar común; y como la expresión más fiel de los valores de convivencia y civismo.

En México, por mandato Constitucional se le reconoce como la base de la democracia y de la organización política y administrativa de todas las entidades que conforman el aglomerado federal. No es casualidad. Sin embargo, las vicisitudes que han dejado al municipio mexicano en la degradación institucional, han puesto en tela de juicio su jerarquía natural, política, social y económica frente a los órganos de gobierno de un Estado Federal, de orígenes centralistas y con una fuerte tendencia a concentrar el poder.

No escapa de nuestra atención el papel que juega el municipio en las primeras concepciones del federalismo como forma de Estado; éste es el resultado del concurso de otros estados y es allí donde la dimensión municipal encontró su infortunio; empero, tampoco escapa de nuestra atención el dinamismo político y jurídico que muestran las instituciones de derecho público y menos aún, la de un municipio que reclama para sí, el respeto de sus atributos primigenios, como lo es su autonomía.

Hemos llevado pues, nuestra disertación doctoral, hasta un punto por demás sensible y determinante para la libertad legítima de los municipios: la insuficiencia económica para el cumplimiento de sus fines, otro aspecto que goza también del consenso generalizado.

En este sentido, es incuestionable la necesidad de garantizar a los municipios ingresos bastantes y suficientes para el ejercicio de sus funciones; garantizar su disponibilidad y acceso; así como su libre administración; pero sobre todo, brindar los medios para la protección de los mismos.

En nuestra opinión, no basta el reconocimiento de fuentes de ingresos exclusivas, ni tampoco el reparto proporcional de los ingresos de los otros órdenes de gobierno que coexisten con el municipio en un estado federalizado,

si no están disponibles o bien, son insuficientes, como consecuencia de los actos de quien o quienes los distribuyen.

Federación, estados y municipios se relacionan en franca competencia por la obtención de mayores recursos que les permitan, ya no el cumplimiento de sus fines, sino la supervivencia y la viabilidad económica de sus estructuras.

Peor aún, la suerte del municipio es todavía más desalentadora, pues se encuentra supeditado a las legislaturas locales para la determinación de aquellas contribuciones que se le privilegian y para la determinación de bases y montos de las participaciones federales; o sea, la falta de potestades tributarias condenan a los municipios a rogar a entidades y federación por más recursos para la ejecución de sus planes y programas.

De ninguna manera propugnamos por la delegación de facultades tributarias, éstas constituyen un acto de soberanía que al municipio se le han negado desde su nacimiento constitucional y no se comparte en la teoría federal; sin embargo, lo que observamos es la necesidad de ofrecer a los municipios fuentes de recursos fiscales exclusivas, disponibles, suficientes y garantizadas.

Es pues, este trabajo un instrumento de estudio que ofrece una perspectiva más municipalista que federalista; no obstante, consideramos que los conceptos aquí vertidos fundamentan y justifican la razón de nuestra hipótesis.

### **Problema, Hipótesis y Objetivos**

Después de una evolución tan accidentada y pese a las múltiples reformas que ha sufrido el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el problema, motivo de este trabajo de investigación, lo podemos identificar a partir de de tres aspectos:

1. *PRIMERO*: El municipio no se encuentra facultado para autodeterminar las obligaciones impositivas a los particulares que, de acuerdo a la relación con el costo del ejercicio de sus funciones y responsabilidades, le garanticen los ingresos necesarios para su cumplimiento; esto se debe a la falta de potestades tributarias;

2. SEGUNDO: La Ley de Coordinación Fiscal solamente reconoce como partes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a la Federación (SNCF) y a las entidades que decidan adherirse a él y no al municipio, por lo tanto en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo no participa este último, aunque el objeto de la misma sea coordinar los sistemas fiscales de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.
3. TERCERO: Si bien es cierto que del Texto Constitucional y de la propia LCF se desprende que los municipios tienen reconocidas algunas fuentes de ingresos como lo son las contribuciones en materia inmobiliaria, las participaciones federales y el cobro por la prestación de servicios públicos; también lo es que en caso de existir un acto legislativo o ejecutivo de cualquiera de los ordenes supramunicipales, que afecte la disponibilidad de ingresos suficientes o al menos de los ya reconocidos, el municipio no cuenta expresamente en la LCF con una instancia jurisdiccional idónea, como sí sucede con las entidades federativas.

En este orden de ideas, la hipótesis que se plantea es:

*El Juicio de Controversia Constitucional previsto en la fracción primera del artículo 115 constitucional constituye la única vía idónea, pese a la falta de su reconocimiento expreso para ello, para salvaguardar los ingresos disponibles a los municipios por actos legislativos o administrativos de la federación o sus entidades federativas, con motivo de la coordinación fiscal, disponiéndose como una herramienta para el fortalecimiento del federalismo fiscal.*

Asimismo, el objetivo general de nuestro estudio es el siguiente:

*En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México: revelar las garantías jurisdiccionales con que cuentan los Municipios, así como proponer los mecanismos jurídicos idóneos para asegurar el respeto y la equidad en la distribución de los recursos fiscales disponibles para el cumplimiento de sus fines.*

En orden a la consecución de nuestro objetivo general, se han trazado como objetivos específicos los siguientes:

1. *Atendiendo al marco constitucional del Municipio en México, **definir** su condición dentro del federalismo mexicano;*
2. ***Explicar y criticar** los alcances del federalismo fiscal en México, a partir de la distribución de poderes y competencias tributarias;*
3. ***Analizar y precisar** el grado de participación de la Institución Municipal en México en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;*
4. ***Explicar** los ámbitos de autonomía municipal y su importancia para el desarrollo del Municipio en México;*
5. ***Revelar y proponer**, en forma clara y precisa, los medios jurisdiccionales que le permitan garantizar a los municipios su autonomía fiscal;*
6. ***Explicar** cómo la existencia de garantías para los municipios en materia de coordinación fiscal, induce al fortalecimiento del federalismo en México.*
7. ***Contribuir**, en materia de coordinación fiscal, a la definición de los conceptos y procedimientos esenciales para garantizar la autonomía fiscal de los municipios.*

### **Contribución**

Con el estudio que aquí se sustenta se expone con claridad la trayectoria del municipio en el campo del federalismo en México. Si bien, algunos de los temas desarrollados que soportan nuestra investigación sufren de una sobre exploración doctrinal, como es el caso del federalismo, se proponen otros de los cuales, la escasez de doctrina, propicio el esclarecimiento y definición de algunos conceptos, sobre todo en el campo de la coordinación fiscal.

El estudio que se presenta abarca temas por demás atractivos para quienes estudian las ciencias políticas, el derecho, las finanzas públicas y las políticas públicas, así como también para los federalistas, los municipalistas y los constitucionalistas. En el marco de nuestra disertación podemos destacar en tres ejes nuestras aportaciones:

**Primero.** La configuración de un nuevo ámbito de autonomía municipal, a partir de la interpretación de la Constitución, de la LCF y de los conceptos básicos de las finanzas públicas, como resulta ser la autonomía fiscal;

**Segundo.** El diagnóstico, sin precedentes por cierto, de aquellos actos de la federación o las entidades federativas, con motivo de su actividad legislativa o ejecutiva, en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, que pueden afectar la disponibilidad y suficiencia de los recursos mínimos indispensables para el ejercicio de las facultades, atribuciones y funciones de los municipios en México; y

**Tercero.** La configuración de un medio jurisdiccional de defensa constitucional para los municipios, idóneo y viable jurídicamente, que le permita llevar al escrutinio, de un órgano superior, externo e imparcial del ámbito legislativo y administrativo de la federación y sus entidades, los actos que pongan en riesgo su autonomía hacendaria y fiscal.

## **Metodología**

La técnica empleada para el análisis, desarrollo, conclusión y, en general, para la disertación de los temas que se proponen, así como para la verificación de nuestra hipótesis es preponderantemente cualitativa y en algunos temas cuantitativa. A nuestra investigación la sustenta la consulta y comparación de un amplio acervo bibliográfico compuesto principalmente por obras de autores que han sido referentes en cada uno de los temas estudiados, los textos u ordenamientos legales vigentes de la época respectiva y las tesis jurisprudenciales aplicables a nuestro objeto de estudio que la SCJN ha emitido.

Así pues, sin lugar a dudas, podemos asegurar que la metodología empleada para asegurar un proceso cognoscitivo exitoso se sustenta en tres tipos básicamente: *hermenéutica*, en cuanto se obtuvo como referencia los criterios de la SCJN, que constituyen la fuente más reconocida del derecho por su técnica interpretativa, así como la misma la que se hizo de los textos legales para la formulación del diagnóstico y la construcción de conceptos en torno a la autonomía municipal; *deductiva*, en tanto se le da sustento teórico y legal a cada uno de los conceptos vertidos en nuestro estudio; *analítica*, en función de la descomposición de conceptos esenciales para nuestro estudio en sus partes

o elementos a fin de entender sus orígenes, naturaleza y comportamiento, así como de textos normativos como de los criterios de la SCJN; *crítica*, en cuanto se consigna la falta de instrumentos jurídicos para garantizar la autonomía fiscal municipal y se propone la creación de los medios idóneos para su preservación; y comparada a partir del estudio que se hizo sobre la realidad nacional y la internacional respecto algunos conceptos, principalmente en materia impositiva.

Finalmente, cabe destacar que las fuentes documentales y bibliográficas empleadas fueron sometidas al escrutinio del sustentante a fin de comprender aspectos fundamentales respecto al origen, evolución, conformación y comportamiento del federalismo, del federalismo fiscal, del SNCF, de los municipios y, principalmente, de los medios jurisdiccionales de control constitucional.

### **Justificación**

La investigación del tema se justifica principalmente a partir de cuatro posiciones a saber:

Primera. El municipio como entidad pública, jurídica, política y económica es reconocida por la Constitución Federal como parte de la realidad nacional. Así, se le reconoce como la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación; se reconoce también, su propio órgano de gobierno, su personalidad jurídica y patrimonio propio; y, finalmente, la libre administración de su hacienda.

Segunda. La Ley de Coordinación Fiscal, en la que se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene por objeto, entre otras cosas, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, pero también con los de los Municipios, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y la distribución entre ellos de dichas participaciones.

Tercera. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reconoce, para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo, cuatro organismos en materia de coordinación fiscal: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo

Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal. El Municipio, por cierto, no tiene reconocida su participación en ninguno de ellos.

Cuarta. Si bien es cierto que el municipio forma parte de la realidad jurídica y política nacional, también lo es que, para los efectos de la coordinación fiscal ya sea con la Federación, o con la entidad federativa a la que pertenece, sobre todo en materia de ingresos fiscales, no tiene asegurados los medios jurisdiccionales que le garanticen los mismos bajo los criterios de exclusividad, disponibilidad y suficiencia.

## **Estructura**

Para la verificación de nuestra hipótesis, hemos desarrollado sistemáticamente una serie de temas y conceptos a lo largo del contenido de este trabajo de investigación doctoral, los cuales presentamos divididos en cuatro capítulos, que se explican de la siguiente manera:

**Capítulo Primero. *Federalismo.*** En él se explican el génesis del federalismo, las teorías de su organización, sus características y sus elementos (subjetivos y objetivos) que nos permiten entender el papel que ha jugado el municipio en el Estado federal desde su concepción más remota.

**Capítulo Segundo. *Federalismo fiscal.*** A partir de la concepción del Estado federal se hace imperativo el conocimiento del comportamiento del Estado y sus órganos frente a la necesidad de financiar el gasto público inherente a la actividad estatal en sus funciones de gobierno. El federalismo fiscal se presenta como marco de referencia, explicando los elementos que lo integran, para entender la forma en que se organiza la actividad financiera del Estado en sus tres dimensiones: federación, entidades y municipios.

**Capítulo Tercero. *Autonomía fiscal municipal.*** En este capítulo se explican y describen los orígenes del municipio para entender su papel en la actualidad. Se describen los diferentes ámbitos de autonomía del municipio mexicano, que se desprenden de su concepción constitucional y se configura el concepto de autonomía fiscal, como atributo municipal que adolece de la falta de una garantía constitucional clara.

**Capítulo Cuarto. *Diagnóstico de los aspectos controvertibles en materia de coordinación fiscal para los municipios en México y la defensa de su autonomía fiscal.*** Aquí se describen, con motivo del texto constitucional y de la

LCF, los aspectos controvertibles latentes que pudieran vulnerar la esfera de la autonomía fiscal de los municipios; y se analizan las instancias jurisdiccionales disponibles para éstos, tomando como marco de referencia primario los criterios más relevantes de la SCJN. Asimismo, examina la legitimación de los Municipios para acudir a las instancias posibles, pero sobre todo, se culmina con la propuesta para la disposición expresa de medios jurisdiccionales de control constitucional, que le permitan al municipio mantener su autonomía fiscal.

Por último, hemos destinado un apartado para la exposición de las conclusiones de las cuales se destacan la verificación de nuestra hipótesis, el fortalecimiento del federalismo como política pública de gobierno y algunas reflexiones respecto a las capacidades de los gobiernos subnacionales, con particular énfasis en los municipios, en el desarrollo de políticas públicas y en su protección jurisdiccional.

Al final de este documento, se presenta el acervo bibliográfico que sirvió de sustento para el desarrollo de nuestra disertación doctoral.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **FEDERALISMO**

El tema del federalismo ha sido ampliamente explorado desde su concepción en 1787 por los Estados Unidos de América hasta nuestros días. Vale mencionar que lo mismo ha sucedido con los fenómenos del poder desde las épocas de la Grecia antigua y el Imperio Romano. El fenómeno que propicia la organización y la distribución del poder bajo la estructura de un Estado merece también nuestra atención, a cuenta de la necesidad de entender cuáles son sus elementos y cómo se interrelacionan.

A continuación nos detendremos en el estudio y descripción de los modelos de Estado y Gobierno, así como de sus orígenes, conceptos, naturaleza, características y elementos subjetivos, desde una perspectiva doctrinal, de tal manera que nos permita comprender el fenómeno político del Estado Mexicano y, en su oportunidad, su vocación federalista.

En este sentido, no podemos apartarnos de la realidad político-constitucional del federalismo mexicano, el cual contrasta con la concepción más pura del federalismo clásico desde su origen hasta la forma en que se distribuye el poder político para su ejercicio; sin embargo, nuestra intención es identificar el contexto histórico que llevó al Estado Mexicano a concebir el federalismo como lo conocemos hasta ahora y entender el régimen competencial constitucional que lo rige.

El estudio del presente capítulo nos ayudará a entender quiénes conforman el Estado Federal en la teoría clásica y a definir la condición del municipio en el federalismo mexicano desde la perspectiva competencial.

#### **A) Estado y Gobierno**

El punto de partida de nuestra propuesta se constriñe a un debate ineludible, a causa del uso indiscriminado de dos conceptos que han logrado confundir la identidad de uno frente al otro, prácticamente en cualquier escenario.

Al ser el federalismo nuestro eje rector, los conceptos de Estado y Gobierno cobran especial relevancia en nuestro estudio, pues son ellos

quienes adoptan la práctica del federalismo en su doble dimensión: política y jurídica.

Para nosotros, Estado y Gobierno no son sinónimos, pues como lo afirma Norberto Bobbio,

En la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder; en la tipología de los tipos de Estado se toma más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico.<sup>1</sup>

En este sentido, resulta pertinente señalar que, de acuerdo a su naturaleza y alcances, resulta impreciso asimilar los conceptos de Estado y Gobierno, ya que, como lo ilustra Jean Dabin:

Es erróneo el empleo que se hace a veces de la expresión Estado como sinónimo de gobierno (*sensu lato*). Se encuentra, ciertamente, un gobierno del Estado, que es, en efecto, una parte esencial del mismo. Pero si el Estado no debiese comprender más que el gobierno, ¿en dónde colocar a los gobernados y qué nombre dar al sistema por el cual y en el cual los gobernados se ligan con el gobierno? De igual modo, no bastaría representar al Estado como una simple organización técnica al servicio del pueblo; el pueblo debe necesariamente entrar en el Estado, representar ahí un papel, aunque no sea más que a título de súbdito obligado a someterse a las exigencias de la organización. Así, el concepto de Estado debe necesariamente abrazar, al lado del gobierno o de la organización, a los individuos sometidos a

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, 2001, p. 144.

ese gobierno o a esa organización, que es el gobierno o la organización del Estado.<sup>2</sup>

Como podemos apreciar, los conceptos de Estado y Gobierno no se excluyen, por el contrario, el Gobierno pertenece al Estado; sin embargo, no puede ni debe confundirse éste con aquél, pues el Gobierno se encuentra constituido para realizar ciertas funciones que se interrelacionan con el resto de los elementos del Estado. Sobre el particular, Jellinek afirma que el órgano de gobierno representa al Estado,<sup>3</sup> pero no es el Estado en sí.

En efecto, incluso el propio Kelsen sostiene una diferencia entre el Estado identificado con el orden jurídico o sistema de normas, y los Órganos o el Gobierno, como el realizador o ejecutor de la voluntad estatal, es decir, del ejecutor del sistema normativo:

Aun cuando consideremos aquí al órgano del Estado como creador del orden estatal, no se excluye en modo alguno su calidad de ejecutor de dicho orden, de realizador o ejecutor material de la voluntad del Estado. El conocimiento de la estructura jerárquica del orden jurídico ha privado de ser carácter absoluto a la antítesis de creación y aplicación normativa, de legislación y ejecución. Por relación a la norma superior, determinante de su función creadora, el órgano del Estado es siempre un realizador, *legis executor*, pero, al mismo tiempo, por relación a la norma que él crea en su función, es un creador, *legis lator*. En la literatura constitucional, unos autores consideran que el órgano del Estado es el creador, mientras que otros reservan dicho calificativo al ejecutor de la voluntad estatal: y todos tienen razón hasta cierto punto... Así, pues, el concepto de órgano

---

<sup>2</sup> Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1946, p. 18.

<sup>3</sup> Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. de Enrique Figueroa Alfonzo, México, Editorial Pedagógica Iberoamericana, 1997, pp. 336 y 337.

comprende tanto los legislativos como los ejecutivos y, por tanto, todos los posibles órganos estatales.<sup>4</sup>

De esta manera, resulta una clara diferencia entre el Estado y el Gobierno, pues aun cuando ambos surgen como la expresión del poder público, el primero lo comprendemos como una estructura de éste; mientras que el segundo lo entendemos en razón de funciones que le son asignadas y a partir de las cuales se manifiesta, es decir, el poder público se erige en el Estado y se manifiesta en las funciones de Gobierno.

En este sentido, apreciamos la coincidencia en la diferencia sustancial entre el Estado y el Gobierno, a pesar de que, en muchas ocasiones, se les ha tratado como conceptos equivalentes, motivo por el cual consideramos que ha valido la pena entrar a su debida disquisición.

Notamos entonces que, Gobierno y Estado no son sinónimos, sino que el primero es un elemento del segundo y éste a su vez se compone de mayores elementos que aquél, es decir, mientras el Gobierno cumple con funciones específicas como las de crear y garantizar el orden normativo, el Estado constituye una organización política (Gobierno y población), establecida en un territorio determinado.

Ante la diferencia existente entre el Estado y el Gobierno, y para efectos de no confundir ambos conceptos, de acuerdo a su naturaleza, hemos decidido denominar los siguientes subtemas: Organización Política y Poderes Públicos, para referirnos al Estado y al Gobierno respectivamente, a fin de dar mayor claridad y separar conceptualmente los temas a estudiar; sin embargo, en el presente trabajo solo haremos mención a ellas a efecto de tenerlas presentes en caso de posteriores referencias, ya que el objeto de esta investigación no es la Teoría del Estado, sino un acercamiento puntual a sus elementos indispensables, que nos sirva de base para diferenciarlo del Gobierno y abordar el estudio de una de las vertientes del Estado, como lo es el federalismo y, en su oportunidad, la inmersión de la figura municipal en la nuevo federalismo mexicano.

---

<sup>4</sup> Véase en la obra de Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Cap. 8vo., titulado "Los Órganos de Creación. Teoría de los Órganos de Estado", en específico en el apartado relativo al Órgano del Estado como creador y ejecutor del orden estatal.

### a. Organización política

La naturaleza política del Estado es incuestionable, a partir de la integración de sus elementos: sociedad humana, territorio y poder; y la orientación de éstos a la consecución de un fin: el bien común o bienestar general.

Así, desde la Edad Antigua se creó la noción de Estado, aun cuando no fue denominado como tal, es decir, no se le concibió con los elementos y complejidad que ahora nos ofrece el Estado moderno. Es el caso, por ejemplo, de la *polis* en Grecia y, posteriormente, la *civitas* en Roma y su *res-pública*. Ambas formas de organización política aluden al concepto de ciudad y llevan implícito el anhelo de alcanzar el bien común, sin dejar de lado el fenómeno de poder que le es intrínseco a la figura del Estado que hoy conocemos.

Al respecto, el maestro Porrúa Pérez apunta que, por *polis* entendían los griegos a la comunidad social que, según Aristóteles, está constituida en vista de algún bien; asimismo, coincide en que, además de la presencia de un núcleo social, el hecho político estatal posee una distinción entre gobernantes y gobernados.<sup>5</sup>

Por otra parte, en un momento histórico determinado, en Roma, surge el concepto de *res-pública* o *cosa pública*, la cual, según anota Contreras Rodríguez, significa el poder político con el cual se identificaban los ciudadanos.<sup>6</sup> La República romana y su "*imperium*", o sea, el dominio que ejercía Roma sobre su territorio, constituyen uno de los más claros antecedentes del Estado moderno.

Sobre el particular, Bobbio nos explica que, desde la antigüedad se maneja una concepción de Estado, aun cuando no se le hubiera definido como tal, a aquella organización política acabada en virtud de la cual existe un poder de mando respecto a los individuos que la integran, para la realización de un fin común.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1994, p. 29.

<sup>6</sup> Contreras Rodríguez, Héctor, *El debate sobre federalismo y centralismo*, México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1971, p. 7.

<sup>7</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, 2001, pp. 86 y 87. "Ciertamente con el autor de *El Príncipe*, el término "Estado" sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando: *civitas* que traducía el

Hasta aquí, la noción de Estado, siguiendo sus más lejanos antecedentes documentados, integra algunos elementos que hasta hoy subsisten: el núcleo social, la circunscripción territorial y el fenómeno de poder.

Cabe destacar que la denominación de Estado, para describir una forma de organización política, fue acuñada por Nicolás Maquiavelo. En su obra “El Príncipe”, alude a los *Stati* (Estados), para explicar las clases de principados y la forma en que se adquieren, al decretar que: “Todos los Estados, todas las soberanías que tienen o que han tenido sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.”<sup>8</sup>

Es pues, a partir de este momento (1505), que el término de Estado es utilizado por los estudiosos de la teoría política para conceptualizar en una palabra a las organizaciones políticas, tal como lo explica Jean Dabin, al sostener que

Por sí misma, la palabra Estado (*status*, situación) no da ninguna luz. En el siglo XVI, Jean Bodin habla de <<Estat>> tanto en el sentido de <<república>> como en el régimen o forma de gobierno (monarquía, <<estat aristocrátique>>, estat populaire>>). Pero el uso, que es el gran maestro en materia de lenguaje, ha consagrado la palabra Estado para significar el concepto de agrupación política suprema.<sup>9</sup>

Siguiendo el curso de los antecedentes, Contreras Rodríguez señala a la monarquía o, mejor dicho, a la figura del monarca, como aquella que hizo posible el surgimiento del tercer elemento del Estado Moderno: el poder supremo, y lo enfatiza, cuando afirma que: “La primera forma del Estado Moderno es una Monarquía Absoluta, como forma de organización política donde todo el poder público corresponde al monarca.”<sup>10</sup>

Para explicar el Estado, debemos entender la secuencia histórica que se presentó en torno al mismo, pues aun cuando en la Antigüedad ya se puede

---

griego *polis*, y *res publica*, con lo que los escritores romanos designaban al conjunto de instituciones políticas de Roma, precisamente, de la *civitas*.”

<sup>8</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, España, Edaf, 2002, p. 15.

<sup>9</sup> Dabin, Jean, *op. cit.*, nota 2, p. 17.

<sup>10</sup> Contreras Rodríguez, Héctor, *op. cit.*, nota 6, p. 8.

hablar de una incipiente concepción del Estado, entendido como una organización política del poder público, no es sino hasta el Renacimiento, con el surgimiento de las nacionalidades en torno a un reino, como se va desarrollando un poder público autónomo, apoyado en la fuerza militar y económica que se genera en su entorno, propiciando unidad política en torno al monarca, en cada uno de los lugares en donde se manifiestan estas nacionalidades “de ahí que antes se haya afirmado que, la primera manifestación del Estado-Nación, fue la Monarquía Absoluta.”<sup>11</sup>

En efecto, el Estado nació monárquico, producto de las relaciones y pugnas por el poder que se presentaron entre los diversos actores políticos, de ahí que se afirme que el Estado Moderno,

Es el resultado, por un lado, de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la Iglesia y el Imperio; la Iglesia y el rey de Francia; este mismo monarca y el emperador; y los reyes y los señores feudales; y del otro, la formación de las comunidades nacionales, particularmente Francia, España e Inglaterra, comunidades asentadas firmemente sobre posiciones específicas del territorio europeo. La doctrina lo describe como un Estado nacional, territorial, monárquico –salvo las repúblicas italianas del siglo XVI– centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión externa e interna.<sup>12</sup>

En este orden de ideas podemos adelantar que el Estado, desde su nacimiento, a pesar de que surgiera monárquico, se concibe a razón de tres elementos preponderantemente: la sociedad humana, el territorio y el poder público.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> López Portillo y Pacheco, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, 2° ed., México, Manuel Porrúa, 1976, p. 109.

<sup>12</sup> De la Cueva, Mario, *La Idea de Estado*, 2° ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 45.

<sup>13</sup> En este punto cabe citar a Jellinek, quien sostiene que “Para huir de las ficciones jurídicas y comprender la existencia natural del Estado, anterior a la vida de toda jurisprudencia, debemos buscar la esencia objetiva de aquél en uno de los elementos que lo constituyen y aparentemente se nos muestran con existencia real. Estos elementos son: tierra, pueblo y señor, dominador o soberano...”. *Op. cit.*, nota 3, p. 84.

Estudiaremos los elementos señalados con anterioridad, por ser las notas genéricas o comunes, en tanto resultan constantes e inmutables en cualquier Estado, no obstante el momento histórico que se estudie o la tendencia ideológica en que se presente; es decir, dichos elementos han aparecido siempre en esta organización política, motivo por el cual se abordará su definición en el presente estudio.

De esta manera, solo definiremos aquellos tres elementos básicos e inmutables del Estado y, como veremos en los capítulos subsecuentes, en la nueva realidad municipal, también al municipio mexicano, reservando nuestra investigación respecto a las características de Soberanía, Derechos Individuales, Representación Política, División de Poderes, Personalidad Jurídica y Estado de Derecho, que distinguen al Estado Moderno, y que, sin lugar a dudas, tienen su origen y destino en la sociedad humana, el territorio y el poder público.

Así pues, la personalidad concreta del Estado, es decir aquello que nos hace distinguir un país de otro, tiene su apoyo en un triple aspecto: sociológico, geográfico y jurídico. El aspecto sociológico está constituido por los matices especiales de su población; el geográfico por la ubicación especial de su territorio; y el jurídico, por la particular estructura del orden de esta clasificación, por su particular estructura jurídica.<sup>14</sup>

Todo esto conlleva el Estado Moderno y algunos otros elementos, según la perspectiva de la época y su exponente; así surgen diversas teorías en torno a la exégesis de su integración, conformación y orígenes.

En este sentido, el elemento humano como tal, sin duda, es el motivo y finalidad del Estado, por ser éste una organización política de individuos destinada a un fin común que se caracteriza por propiciar la convivencia y la seguridad de las personas; y es ahí donde comienza la dificultad de su estudio, puesto que no podemos ver a la población como un ente desvinculado de sus individuos, pero tampoco podemos reducirla a la individualidad de la que cada uno de nosotros gozamos.

---

<sup>14</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 5, p. 463.

De ahí que el elemento humano sea el creador y destinatario del Estado, ya que no comprendemos a éste, si no es destinado a la población en general y a los individuos en particular.

Desde sus orígenes se concibe al Estado como un instrumento al servicio del ser humano para conseguir sus finalidades, tanto en lo individual como en lo colectivo. Sobre el particular, Thomas Hobbes señala:

La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como lo hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de naturaleza...<sup>15</sup>

Podemos apreciar entonces al elemento humano desde sus inicios, como el gran protagonista de la vida estatal: “Hemos dicho que el Estado es un modo de regular la conducta humana; y resulta claro que las regulaciones deben estar justificadas por sus resultados en las vidas de los miembros individuales del Estado.”<sup>16</sup>

De esta manera, el elemento humano a su vez resulta el soporte del Estado, sin el cual no podemos entenderlo; pero tampoco identificarlo, debido a que el Estado en cuanto a funciones tiene imperio sobre la población, para hacer cumplir las reglas, incluso en forma coactiva, es decir, cuenta con una voluntad independiente de la población.

Por su parte, otro elemento constante y fundamental del Estado, lo es sin duda el territorio; aun cuando se sostiene que es a partir del Siglo XIX cuando

---

<sup>15</sup> Hobbes, Thomas, *Leviathán o la Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 137.

<sup>16</sup> Lasky, Harold J., *Introducción a la Política*, trad. de C. Sans Huelin, Buenos Aires, Siglo Veinte, pp. 41 y 42.

se le comienza a considerar como parte indispensable del Estado Moderno,<sup>17</sup> el territorio no es una constante a la hora de concluir sobre la definición del Estado y eso se debe, principalmente, a que no ha sido considerado un elemento esencial del mismo; sin embargo, en la concepción moderna no se estudia al Estado sin la explicación del territorio.

Efectivamente, no podemos entender al Estado Moderno, como una forma de organización política establecida, sin un territorio, el cual se traduce en el escenario en el cual desempeña sus funciones, es decir, el espacio en el cual se dictan las leyes y los órganos creados *ex profeso* para ello, las observan y las aplican a su población; asimismo, es el escenario en el cual no interviene un poder distinto del propio poder público Estatal, para determinar y aplicar esas normas.

Como fuere el origen de la palabra, explicarlo de manera simple como una porción de tierra; o bien, como aquella tierra en el que se ejerce un poder sobre lo que se encuentre en ella, incluyendo a sus habitantes, implica el ejercicio de las funciones de Estado sobre un espacio determinado, es decir, es el lugar donde se manifiesta y tiene sus alcances las actividades estatales, de ahí la importancia de su estudio como elemento fundamental del Estado.

De esta forma, el elemento del territorio reviste una destacada importancia en la concepción del Estado. Jellinek define al territorio como:

La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, o sea la del poder público. En este sentido jurídico la tierra se denomina territorio. La significación jurídica de éste se exterioriza de una doble manera: negativa una, en tanto que se prohíbe a

---

<sup>17</sup> Véase en Jellinek, Georg, quien sostiene que “La necesidad de un territorio determinado, para que pueda tener existencia un Estado, ha sido reconocida por primera vez en tiempos modernos. La antigua doctrina del Estado concebía a éste como una comunidad de ciudadanos cuya identidad no iba unida necesariamente a la residencia de éstos. Ninguna de las definiciones de Estado que nos han sido transmitidas de la Antigüedad habla del territorio. Bajo el influjo de los antiguos, se ha ocupado ante todo la nueva doctrina del Estado de los elementos personales del mismo, por lo cual ninguna definición de éste, desde el siglo XVI al siglo XIX, habla del territorio como nota esencial del Estado. Klüber es el primero que, hasta donde yo conozco, ha definido al Estado como una sociedad civil constituida <<con un determinado territorio>>”, Jellinek, George, *op. cit.*, nota 3, p. 235.

cualquier otro poder no sometido al Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo; positiva la otra, en cuanto las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado.<sup>18</sup>

Por su parte, Herman Heller destaca al territorio de la siguiente manera:

...No hay duda de que el Estado es unidad de territorio debido al hecho de que, ya se trate de un espacio unitario, ya de espacios geográficamente separados, se <<mande>> de manera unitaria. Pero también en un Estado cuyo territorio esté formado por espacios discontinuos, cumple el espacio una función de cierre o clausura, por cuanto la mayoría de las disposiciones del Estado tienen validez territorial y no personal.<sup>19</sup>

Conforme a los autores que hemos consultado, podemos destacar al territorio como el espacio de actuación Estatal, en el cual se autodetermina al interior y limita a las fuerzas del exterior; es por ello que, aun cuando se pueda llegar a sostener que el territorio no es un elemento indispensable del Estado, la realidad es que, en la actualidad, no concebimos a un Estado propiamente, sin un territorio, a pesar de existir congregaciones como por ejemplo la Iglesia Católica, en la que sus miembros se rigen por disposiciones propias.

León Duguit expone sobre este elemento del Estado que:

El territorio es, por lo tanto, la parte del globo sobre la que un Gobierno determinado puede ejercer su poder de compulsión, organizar y hacer funcionar los diversos servicios públicos. Ningún Gobierno extraño puede oponerse al libre ejercicio de la actividad gobernante en este territorio, y si lo hiciere, violaría las reglas del

---

<sup>18</sup> Jellinek, Georg, *Ibidem*, p. 234.

<sup>19</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, trad. de Luis Tobío, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 160.

derecho internacional, o lo que se llama el principio de no intervención...<sup>20</sup>

Mucho se puede señalar respecto al territorio, mas para efectos de la presente investigación basta con considerarlo como un elemento sin el cual no concebimos al Estado Moderno, por ser el espacio donde reside no solo el elemento humano del Estado (como destinatario de la actividad estatal), sino donde se desarrolla la actividad estatal, cumpliendo entonces con la dualidad de ser espacio propio y límite del Estado, con todo lo que ello implica.

Pasemos entonces al último elemento del Estado que nos hemos propuesto analizar, comprendido como la misión coordinadora del Estado, que consiste, en que éste pueda imponer obligatoriamente sus decisiones.<sup>21</sup> A este elemento se le han dado diversas acepciones tales como poder político, autoridad, orden público, orden jurídico, gobierno, poder de mando e, incluso, se le puede confundir con la soberanía interna.

Es importante señalar que en este apartado solo haremos alusión a algunas de las características de los órganos de Estado, que para efectos didácticos los consideramos como Gobierno, toda vez que será motivo de estudio en particular más adelante en el apartado de Poder Político, como colofón para pasar a estudiar al Federalismo en la presente investigación.

Así, tenemos que el Estado es, irrefutablemente, el conjunto de hombres en sociedad con un sentido de permanencia y pertenencia del espacio en el que se encuentran físicamente arraigados y subordinados a una autoridad superior que goza de un poder soberano.

Altusio distingue las sociedades privadas y las públicas. Entre estas últimas, se encuentran la ciudad y la provincia, con su propio territorio, derecho y administración, pero señala que el último grado de evolución social es el Estado.<sup>22</sup>

Como podemos observar, es aquí donde encontramos el concepto de autoridad o de gobierno como elemento esencial del Estado; sin embargo, la

---

<sup>20</sup> Duguit, León, *Manual de Derecho Constitucional*, trad. de José G. Acuña, 2ªed., España, Francisco Beltrán, p. 71.

<sup>21</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 5, p. 297.

<sup>22</sup> Altusio, Juan, "Política", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), p. 90.

autoridad como tal no se entiende sin un orden a seguir, por lo que consideramos que el poder político no solo se traduce en autoridad en sí mismo, sino que alcanza una dualidad constituida por un orden normativo y por un órgano de gobierno.

Al respecto, se considera que el poder político se manifiesta en dos características fundamentales del Estado Moderno, como son la capacidad de autodeterminar su orden normativo y la capacidad para establecerlo y asegurarlo; es decir, que el poder público no lo concebimos como una fuerza aplicable en forma desmedida y anárquica; sino que se encuentra enmarcada en un sistema jurídico y aplicada por instituciones debidamente creadas y autorizadas para ello.

De lo anterior, podemos afirmar que el Gobierno, como parte del Estado, se manifiesta de dos maneras, que aunque diferentes en sí, se encuentran asociadas indisolublemente, como es el Derecho entendido como un orden normativo que señala las conductas y reglas a observarse dentro del Estado; y los Órganos Especializados que establecen y aseguran ese orden normativo, incluso con la llamada violencia legitimada.

De esta manera, como se verá más adelante, el Gobierno como elemento de Estado tiene dos tareas fundamentales: la creación del orden normativo (función legislativa) y garantizar la aplicación de ese orden normativo (función ejecutiva destinada a la generalidad y función jurisdiccional destinada a casos específicos).

Una de las más célebres definiciones que podemos citar es la de Jean Bodino, quien en su obra *Los Seis Libros de la República*, escrita en 1576, indica: “República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano.”<sup>23</sup>

No olvidemos que el Estado Moderno nació monárquico, por lo que Thomas Hobbes, identifica al Estado como un ente supremo a toda la sociedad: “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Bodino, Jean, *Los Seis Libros de la República*, trad. de Pedro Bravo, Aguilar, 1976, p. 11.

<sup>24</sup> Hobbes, Thomas, *op. cit.*, nota 15, p. 141.

Mientras que John Locke, considera al Estado de la siguiente manera: “Por <<república>> he entendido constantemente no una democracia ni cualquier otra forma de gobierno, sino cualquier comunidad independiente, por los latinos llamada *civitas*...”<sup>25</sup>

Por otro lado, Jean Dabin, nos da una definición en principio muy corta de lo que se entiende por Estado desde un punto de vista formal, al señalar que es: “la agrupación política por excelencia.”<sup>26</sup>, para posteriormente explicarnos por qué considera al Estado de esa manera:

El Estado es, en consecuencia, una Sociedad en que todo el mundo está asociado en la empresa por el lazo de una colaboración positiva. Pero no sociedad de iguales, puesto que precisamente los individuos y los grupos integrados en el Estado tienen necesidad de una dirección. Esta es asumida en el Estado, por una autoridad a la que se da el nombre de poder o gobierno – los ingleses dicen: Su Majestad–, sobre el que descansa, a título profesional, el cuidado del Estado y del bien público, y que, para este fin, ordena a los ciudadanos (*imperium*) y, para obtener la obediencia, dispone de la fuerza (*potestas*).<sup>27</sup>

Además, León Duguit nos da una definición a la que llama realista al señalar que “La palabra Estado designa a toda sociedad humana en que existe una diferencia política, una diferencia entre gobernantes y gobernados, o sea, según la expresión consagrada, una autoridad política,”<sup>28</sup> y Hans Kelsen, señala que “Con la palabra Estado se puede designar tanto la totalidad del orden jurídico como la unidad personificada de este orden.”<sup>29</sup>

En efecto, Kelsen identifica al Estado con un orden jurídico al afirmar lo siguiente:

Como organización política el Estado es un orden jurídico. Pero no todo orden jurídico es un Estado... Para llegar a ser un Estado,

<sup>25</sup> Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de José Carner, México, Porrúa, Colección Sepan Cuántos, 1997, pp. 77-78.

<sup>26</sup> Dabin, Jean, *op. cit.*, nota 2, p. 17.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 42 y 43.

<sup>28</sup> Duguit, León, *op. cit.*, nota 22, p. 16.

<sup>29</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 4, pp. 5 y 6.

el orden jurídico tiene que tener el carácter de una organización en el sentido estricto y específico de esa palabra, es decir: tiene que instaurar órganos que funcionen con división del trabajo, para la producción y aplicación de normas que lo constituyen; tiene que exhibir cierto grado de centralización. El Estado es un orden jurídico relativamente centralizado.<sup>30</sup>

De lo anterior, podemos destacar que el Estado desde cualquier punto de vista, se trata de una creación humana, no espontánea, sino organizada en un espacio determinado, con propósitos definidos; por lo que nos detendremos en su organización, es decir, en las formas que puede adoptar un Estado, para, posteriormente, analizar con mayor profundidad al poder político o Gobierno y su interrelación con el Estado.

#### **i. Formas de Estado**

Cabe señalar que no hemos orientado nuestro trabajo al análisis exhaustivo de las teorías de todos los autores mencionados, ya que nuestro objeto de estudio no es la Teoría del Estado y solo constituye una disciplina auxiliar para la adecuada apreciación de nuestro eje rector: el federalismo.

Pero antes de entrar al estudio del federalismo, debemos relacionarlo y ubicarlo dentro de su género, es decir, dentro del Estado, ya que el federalismo no es más que una forma de organización estatal.

Sobre el particular, debemos mencionar que existe una polémica doctrinal que surge con motivo de la naturaleza del federalismo al ser considerado por unos autores como una forma de Estado, mientras que otros lo toman como forma de Gobierno.<sup>31</sup>

Si entendemos al Estado como una entidad soberana de naturaleza política a través de la cual se organiza la relación de poder público, en un territorio determinado y; por Gobierno, a los órganos pertenecientes al Estado que ejercen dentro de un sistema normativo el poder público; entonces

---

<sup>30</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 1991, p. 291.

<sup>31</sup> Por citar algunos ejemplos, autores como Ignacio Burgoa, Fernando Flores Trejo y José Gamas Torruco consideran al federalismo como una forma de Estado, mientras que autores como Felipe Tena Ramírez, o José Barragán Barragán, lo consideran como una forma de Gobierno, tema que abordaremos al estudiar el federalismo en el Estado Mexicano.

consideramos que existe una diferencia de origen entre las formas de Estado y las formas de Gobierno.

Por forma de Estado, señala Fernando Flores Trejo que,

Debe entenderse por forma de Estado una especial estructura del mismo, es decir, el equilibrio que presenta un Estado determinado en el orden público para lograr el mejor sistema de sinergización social. [...] las formas de Estado hacen referencia a las diferentes maneras de estructuración de la división o desplazamiento de competencias, sin aludir a las distintas formas en las que se pueden conformar los órganos soberanos.<sup>32</sup>

Asimismo, encontramos que las formas de Estado, las entienden básicamente como una estructura normativa que regula ejercicio del poder público, mientras que a las formas de Gobierno las señala como las funciones y alcances que tienen los órganos creados *ex profeso* para el ejercicio del poder público.

De lo anterior, podemos considerar que las formas de Estado constituyen una estructura normativa que se adopta para organizar el ejercicio del poder público, es decir, constituyen la manera en la que se encuentra organizado el Estado, en sus elementos básicos (territorio, población y gobierno).

Ahora bien, Porrúa Pérez señala, citando a Groppali, que las formas de Estado pueden reducirse a dos fundamentales.

El Estado Simple o unitario: El Estado Simple o Unitario, es aquel en el que la soberanía se ejercita directamente sobre un mismo pueblo que se encuentra en un mismo territorio.

El Estado Compuesto, Complejo o Federal o Confederado, es el formado de una u otra manera por la unión de dos o más Estados; es el que se encuentra constituido por otros Estados o que

---

<sup>32</sup> Flores Trejo, Fernando, *Las Formas de Estado*, dentro de la obra conjunta *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2003, pp. 281 y 282.

comprende dentro de sí, como elementos constitutivos diversas entidades políticas menores.<sup>33</sup>

Es evidente, que para Alessandro Groppali, la clasificación de las formas de Estado se concibe con la integración de los elementos que hemos venido planteando, en función de sus territorios, de sus poderes y, en consecuencia, de sus pueblos.

En un Estado unitario, señala Groppali, los poderes de la división clásica, Legislativa, Ejecutiva y Judicial son únicos.<sup>34</sup> Los Estados Simples o Unitarios, corresponden también a los que conocemos como Centralizados, y se distinguen por estar divididos en regiones o zonas de carácter político-administrativas, que también son conocidas como provincias, las cuales carecen de autonomía hacia su régimen interior.

Por otra parte, el Estado Compuesto se integra por la unión de diferentes entidades autónomas y soberanas en relación a su territorio, permitiendo la coexistencia de poderes al interior.

Sobre un Estado Compuesto a su vez, existen sub clasificaciones, que podemos señalar como las siguientes: Unión Personal, Unión Real, Confederación y Federación.<sup>35</sup>

Existe Unión Personal cuando las Coronas de dos Reinos coinciden en la persona de un mismo titular, pero conservándose ambas comunidades estatales independientes y distintas.<sup>36</sup> Las Uniones Personales guardan como característica que: “cada uno de los Estados mantiene su propia organización soberana y se administra de acuerdo con sus propios intereses y con entera independencia del otro”;<sup>37</sup> mientras que, la Unión Real es el ejemplo de un Estado Compuesto que se caracteriza por un régimen de diversos Estados de tipo monárquico que tienen un solo Rey y disponen de órganos comunes de gobierno.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 5, p. 470.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 470.

<sup>35</sup> Véase la clasificación en: García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1984.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 205 y 206.

<sup>37</sup> Flores Trejo, Fernando, *op. cit.*, nota 32, p. 294.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 293.

Ahora bien, la Confederación, en voz de García Pelayo, se entiende como una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos. La existencia de la Confederación está determinada por la consecución de unos fines comunes, y como éstos están concebidos con carácter permanente, precisan de unos órganos también permanentes. Objetivo común a toda Confederación ha sido la seguridad exterior e interior, al que se añaden otras finalidades variables según los casos.<sup>39</sup>

Ahora bien, respecto a la Federación en este momento, solo haremos una referencia para conceptualizarla, toda vez que más adelante realizaremos un análisis detallado en el apartado denominado “Anatomía del Federalismo”, en donde se abordarán de manera más profunda sus orígenes, teorías y características.

Una vez que hemos referido cuáles son las formas de Estado y se han indicado sus primordiales características, tales precisiones nos dan la pauta para el estudio de la forma de ejercicio de poder, como elemento intrínseco del Estado, al cual, sin lugar a dudas, lo identificamos con el Gobierno.

## **b. Poder Político**

El poder político o régimen político, también conocido como Gobierno, constituye la forma en que el Estado se estructura para el ejercicio de la autoridad que le es inherente.

Tocar el tema del poder político o del gobierno implica, sin duda, el estudio del ejercicio material del poder a través de las diversas instituciones constituidas en un marco normativo que da sustancia a sus acciones, tema por demás trascendental si consideramos que la municipalización del federalismo en México ha dotado a la institución municipal de un gobierno propio y autónomo desde las reformas constitucionales de 1999, que en los capítulos tres y cuatro serán estudiados.

---

<sup>39</sup> García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, nota 41, p. 209.

En este sentido, podemos advertir que el gobierno es el conjunto de instituciones, organizadas por el ordenamiento jurídico, para el ejercicio de la soberanía.<sup>40</sup>

En términos generales, el establecimiento e integración de un conjunto de órganos, así como el otorgamiento de facultades y la definición de sus funciones, para la consecución de los fines del Estado, constituye la noción de Gobierno, al menos en la época actual; de ahí que Bobbio señale en torno a este tema lo siguiente:

...diferentes funciones del Estado y los poderes necesarios para desempeñarlos correctamente, los diversos segmentos de la administración, son los conceptos fundamentales como *dominium* (dominio), *imperium* (imperio), *maiestas* (majestad), *autoritas* (autoridad), *potestas* (potestad) y *summa potestas* (potestad suprema), todos los cuales se refieren a uno solo de los dos sujetos de la relación, al que está arriba y que de tal manera se vuelve el verdadero sujeto activo de la relación, el otro es tratado como el sujeto pasivo, la materia con respecto a la forma (formante)...<sup>41</sup>

Como podemos advertir, el poder político implica diversos temas que no se agotan solo con su ejercicio, sino que también incumben a sus destinatarios, lo cual se traduce en la manifestación real del Gobierno, en un marco no solo institucionalizado, por la normatividad jurídica que lo crea y lo rige, obligado a respetar los derechos fundamentales de sus destinatarios, de ahí que el Gobierno se pueda entender como el debido ejercicio del poder político.

En efecto, tenemos que comprender que el Gobierno se caracteriza, al menos en la modernidad, por encontrarse enmarcado en un Estado de Derecho, es decir, creado y delimitado por un marco normativo que establece una relación jurídica del poder, una relación jurídica en su ejercicio, pero no implica que sea una fuerza bruta e ilimitada, sino que encuentra sus límites dentro de la propia legislación que lo crea.

---

<sup>40</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 5, p. 264.

<sup>41</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 1, pp. 83-84.

El Gobierno, por lo tanto, implica la existencia de una relación de poder enmarcada en un sistema normativo que fija las funciones de los órganos y sus límites con relación a los gobernados, para garantizar el equilibrio del Estado.

Una definición más clara de lo que se entiende por poder político, nos la ofrece John Locke, quien sobre el particular, señala:

Entiendo, pues, que el poder político consiste en el derecho de hacer leyes, con penas de muerte, y por ende todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad; y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes, y en la defensa de la nación contra el agravio extranjero: y todo ello sólo por el bien público.<sup>42</sup>

Por su parte, Dabin señala que “El Gobierno es, esencialmente, la acción por la cual una autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos.”<sup>43</sup>

En oposición a las definiciones anteriores, encontramos la postura de León Duguit, quien parte, para su definición de Gobierno, de la detentación de la fuerza pública por parte de los órganos, mas entiende que la relación no solo es férreo ejercicio del poder, sino que implica:

...deben emplear esta fuerza en organizar y controlar el funcionamiento de los servicios públicos; de esta suerte los servicios públicos vienen a ser uno de los elementos del Estado, y al llegar aquí tocamos ya en cierto modo lo que constituye el punto culminante del concepto del Estado, tal y como lo hemos expuesto, y que podemos resumir diciendo: <<El Estado no es, como se ha pretendido hacerle, y como durante algún tiempo se ha creído que era, un poder de mando, una soberanía; es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes>><sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Locke, John, *op. cit.*, nota 27, p. 2.

<sup>43</sup> Dabin, Jean, *op. cit.*, nota 2, p. 68.

<sup>44</sup> Duguit, León, *op. cit.*, nota 22, p. 71.

No podemos dejar de citar a Hans Kelsen, quien da una definición de lo que entiende por órganos de Estado, partiendo de la ya citada definición en la cual identifica al Estado con el ordenamiento jurídico creado a partir de una Norma Suprema; de ahí que, para este autor, el concepto primario y fundamental de órgano del Estado es el concepto jurídico-esencial del punto de vista dinámico, es decir:

... el orden jurídico estatal es creado en todos sus grados por hombres cuya función creadora está determinada por el orden mismo, desde el momento que las normas de grado superior establecen las condiciones bajo las cuales habrán de ser creadas las normas de grado inferior. De este modo, es órgano del Estado, en el sentido de instrumento creador del orden estatal, el que – determinado por la norma de grado superior- establece la norma de grado inferior.<sup>45</sup>

Para Jellinek, el Estado cuenta con órganos, los cuales pueden ser inmediatos, si derivan de la Constitución, o mediatos, si se encuentran subordinados a los inmediatos.<sup>46</sup>

Muchas definiciones podemos plasmar respecto a los órganos del Estado, o al ejercicio del poder político identificado con el Gobierno; sin embargo, consideramos que las definiciones ya señaladas resultan suficientes para identificar en qué consiste el Gobierno o poder político.

Efectivamente, podemos destacar que el poder político se manifiesta, principalmente, a través y para los órganos de Estado, teniendo la cualidad de ser estatuidos en la Constitución o pacto creador del Estado,<sup>47</sup> teniendo en sus

---

<sup>45</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 4, pp. 341 y 342.

<sup>46</sup> Jellinek, Georg, *op. cit.*, nota 3, pp. 327 y 334. “Por su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la Constitución de la asociación misma. Es decir, que de cualquier suerte que se establezcan estas asociaciones, estos órganos no están obligados, en virtud de su cualidad de tal, hacia nadie, sino sólo y de un modo inmediato con respecto al Estado mismo. Su situación radica en la organización de la propia asociación, a tal punto que, sólo mediante ellos, puede la asociación advenir activa.” Mientras que, por órganos inmediatos entiende “aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato, directa o indirectamente. Su actividad respecto a la colectividad es siempre derivada.”

<sup>47</sup> Lo consideramos de esta manera, ya que los órganos de gobierno se encuentran contemplados en la Constitución, como Poderes Constituidos, de ahí que diversas

decisiones el poder supremo, entendiendo como tal al poder que no se encuentra subordinado a otra fuerza, mas no es absoluto, toda vez que su ejercicio se presenta encuadrado en un marco normativo que persigue las finalidades del Estado.

De esta forma, consideramos al Gobierno como el conjunto de órganos o instituciones que ejercen el poder político, destinados a ejercer las funciones básicas para las que fueron creados (función legislativa, ejecutiva y jurisdiccional), dentro del marco normativo que organiza al Estado.

Una vez que se han señalado las características del Gobierno o ejercicio del poder político, pasemos entonces a señalar cuáles son las formas en que se han de organizar esos órganos o instituciones, pues está claro que corresponde a dichos órganos el ejercicio del poder público, de la autoridad o imperio del Estado.

No hay que perder de vista, que el valor de las precisiones aquí vertidas encuentran su razón de ser a partir de la justificación que intentamos presentar de nuestra hipótesis en orden a la calidad que guarda del municipio en el federalismo mexicano y el federalismo fiscal.

### **i. Formas de Gobierno**

Todas las sociedades han adoptado, de alguna manera, una forma de gobierno y, sin lugar a dudas, en cada una han surgido grandes pensadores para tratar de explicar el fenómeno del poder. Así, desde la Época Antigua, en Grecia, Platón y Aristóteles ofrecieron algunas clasificaciones para tratar de explicar las formas de Gobierno.

Partamos por definir lo que se entiende por “formas de Gobierno”, para así poder entender cuáles han sido abordadas por diversos autores y las principales características que guardan.

Para comenzar, hemos sostenido que el Gobierno es el ejercicio del poder por los órganos estatuidos para ello. En la modernidad, dichos órganos y sus funciones se encuentran en una Constitución.

---

constituciones del mundo llevan por característica denominarse “Constitución Política”, ya que establecen la organización política del Estado, a través de los órganos que en sí mismos contemplan y les fijan las funciones y tareas que a cada uno de ellos corresponde realizar.

Las formas de Gobierno, las entendemos como aquella organización de los órganos que ejercen el poder para cumplir funciones determinadas y previamente establecidas en un Sistema Constitucional; sin embargo, el Gobierno se ha presentado conjuntamente con la organización social, por lo que su estudio y explicación la tenemos presente desde la Época Clásica.

Para Platón, existen cuatro formas de Gobierno, las cuales son expuestas en su obra *La República*, en donde, siguiendo el método dialéctico, sostiene lo siguiente:

...aquellos de que hablo son los que tienen también su nombre: el tan ensalzado por el vulgo, ese de los cretenses y lacedemonios; el segundo en orden y segundo también en cuanto a popularidad, la llamada oligarquía, régimen lleno de innumerables vicios; sigue a este su contrario, la democracia, y luego la gloriosa tiranía, que aventaja a todos los demás en calidad de cuarta y última enfermedad del Estado.<sup>48</sup>

Por otra parte, la clasificación que ha perdurado hasta nuestros días ha sido la planteada por Aristóteles, quien, en su obra *Política*, explica cuáles son las formas puras e impuras de Gobierno y sus características:

Cuando la monarquía o gobierno de uno sólo tiene por objeto el interés general, se le llama comúnmente reinado. Con la misma condición, al gobierno de la minoría, con tal que no esté limitada a un solo individuo, se le llama aristocracia; y se la denomina así, ya porque el poder está en manos de los hombres de bien, ya porque el poder no tiene otro fin que el mayor bien del Estado y de los asociados. Por último, cuando la mayoría gobierna en bien del interés general, el gobierno recibe como denominación especial la genérica de todos los gobiernos, y se le llama república.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Platón, *La República*, Nueva Acrópolis, [http://www.nueva-acropolis.es/filiales/libros/Platon-La\\_Republica.pdf](http://www.nueva-acropolis.es/filiales/libros/Platon-La_Republica.pdf), p. 238.

<sup>49</sup> Aristóteles, *Política*, *Biblioteca Jurídica Universidad Nacional Autónoma de México*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/766/6.pdf>, p. 114-115.

Asimismo, para Bodino, solo hay tres clases de república, que son: la monarquía, la aristocracia y la democracia, al decir en su obra:

Puesto que la calidad no altera la naturaleza de las cosas, afirmamos que solo hay tres estados o clases de república, que son: la monarquía, la aristocracia y la democracia. Se denomina monarquía cuando la soberanía reside, como hemos dicho, en una sola persona, sin que participe en ella el resto del pueblo; democracia o estado popular, cuando todo el pueblo o la mayor parte en corporación, ostenta el poder soberano; aristocracia, cuando la parte menor del pueblo ostenta en corporación la soberanía y dicta la ley al resto del pueblo, sea en general o en particular.<sup>50</sup>

Cabe destacar que, para Bodino, la detentación del poder se traduce en pronunciar las leyes que el pueblo ha de cumplir en orden a la subordinación, así pues, apunta que el principal atributo de la soberanía consiste en dar ley a los súbitos,<sup>51</sup> ya sea por el poder real, por el poder aristocrático o por el poder popular.

Es evidente que la noción de Bodino encuentra su vocación hacia quienes ejercen la autoridad dentro de un Estado determinado, es decir, encuentra en el ejercicio del poder la justificación de su clasificación principalmente.

Por su parte, Thomas Hobbes también retoma la clasificación de Aristóteles respecto a las formas de Gobierno, y señala que solo son tres: monarquía, aristocracia y democracia, señalando que tiranía, oligarquía y anarquía, solo son nombres distintos de las tres primeras. Hobbes señala:

La diferencia de gobiernos consiste en la diferencia del soberano o de la persona representativa de todos y cada uno en la multitud. Ahora bien, como la soberanía reside en un hombre o en la asamblea de más de uno, y como en esta asamblea puede ocurrir que todos tengan derecho a formar parte de ella, o no todos, sino

---

<sup>50</sup> Bodino, Jean, *op. cit.*, nota 25, pp. 77-78.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 77.

algunos hombres distinguidos de los demás, es manifiesto que pueden existir tres clases de gobierno. Porque el representante debe ser por necesidad o una persona o varias: en este último caso o es la asamblea de todos o la de solo una parte. Cuando el representante es un hombre, entonces el gobierno es una MONARQUÍA; cuando lo es una asamblea de todos cuantos quieren concurrir a ella, tenemos una DEMOCRACIA o gobierno popular; cuando la asamblea es de una parte solamente, entonces se denomina ARISTOCRACIA. No puede existir otro género, porque necesariamente uno, o más, o todos deben tener el poder soberano (que como he mostrado ya, es indivisible).<sup>52</sup>

John Locke considera que, al reunirse por vez primera los hombres para formar una sociedad política, la totalidad del poder de la comunidad radica naturalmente en la mayoría de ellos. Por eso, la mayoría puede emplear ese poder en dictar, de tiempo en tiempo, leyes para la comunidad y en ejecutar, por medio de funcionarios nombrados por ésta, esas leyes. Por ello este autor sostiene como formas de Gobierno la democracia, la oligarquía, la monarquía y la república.<sup>53</sup>

Montesquieu, en su obra *El Espíritu de las Leyes*, clasifica los gobiernos en términos de tres tipos (monarquía, despotismo y república, esta última dividida en democracia y aristocracia), cada uno de los cuales se caracteriza por una

---

<sup>52</sup> Hobbes, Thomas, *op. cit.*, nota 15, p. 151.

<sup>53</sup> Locke, John, *op. cit.*, nota 27, p. 77. Explica que “las formas de Gobierno se encuentran gozando naturalmente la mayoría en sí misma, como se mostró al tratar del ingreso de los hombres en el nexo social, de todo el poder de la comunidad, podrá aquélla emplearlo entero en hacer leyes para la república de tiempo en tiempo, y disponer qué leyes ejecuten los funcionarios por allá designados, y entonces la forma del gobierno será la perfecta democracia; o bien, puede transferir el poder de hacer leyes a manos de unos pocos varones escogidos y sus herederos o sucesores, y, entonces, se tratará de una oligarquía; o bien, a manos de un solo hombre, y será una monarquía hereditaria; y si solo con carácter vitalicio, pero recobrando la mayoría, tras la muerte de él, el poder exclusivo para nombrar sucesor, la monarquía será electiva. Y así sucesivamente podrán formar con las antedichas otras formas combinadas y mezcladas como lo juzgaren útil. Y si el poder legislativo fuere en lo inicial dado por la mayoría a una o más personas solo por el espacio de sus días, o por cualquier tiempo limitado, de suerte que el poder supremo hubiere de revertir a la mayoría otra vez, la comunidad, en pos de dicha reversión, podrá dejarlo nuevamente en las manos de quien más gustare, constituyendo así una forma de gobierno; porque supuesto que tal forma depende del emplazamiento del poder supremo, que es el legislativo (pues es imposible que un poder inferior pueda prescribir a uno que es soberano, o que ninguno sino el supremo haga las leyes), según el emplazamiento del poder legislativo, tal será la forma de la república”.

naturaleza y por un principio. La “naturaleza” de un gobierno es aquello que lo hace ser tal, su estructura particular, y por ella debe entenderse la persona o grupo que detenta el poder; por “principio” hay que entender lo que le hace obrar.<sup>54</sup>

Por otra parte, Rousseau describe los tres tipos de gobierno en función de los conceptos de monarquía, aristocracia y democracia, que ya hemos abordado y con las cuales coincide, salvo por la denominación de magistrado o príncipe, según sea el caso, de quién o quiénes están encargados de la administración:

El soberano puede, en primer lugar, confiar el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se da el nombre de democracia.

O puede también reducir o limitar el gobierno, depositándolo en manos de los menos, de manera que resulten más ciudadanos que magistrados. Este sistema toma el nombre de aristocracia.

Puede, por último, concentrar todo el gobierno en un magistrado único de quien los demás reciben el poder. Esta tercera forma es la más común y se llama monarquía o gobierno real.<sup>55</sup>

Consideramos que la mayoría de los autores toman como formas de gobierno a la monarquía, la aristocracia y la democracia; sin embargo, no podemos pasar por alto que el poder público o Gobierno de un Estado requiere de una estructura que va más allá de un cuerpo, institución u organización que lo ejerza, sino que, además, demanda el establecimiento de un orden jurídico

---

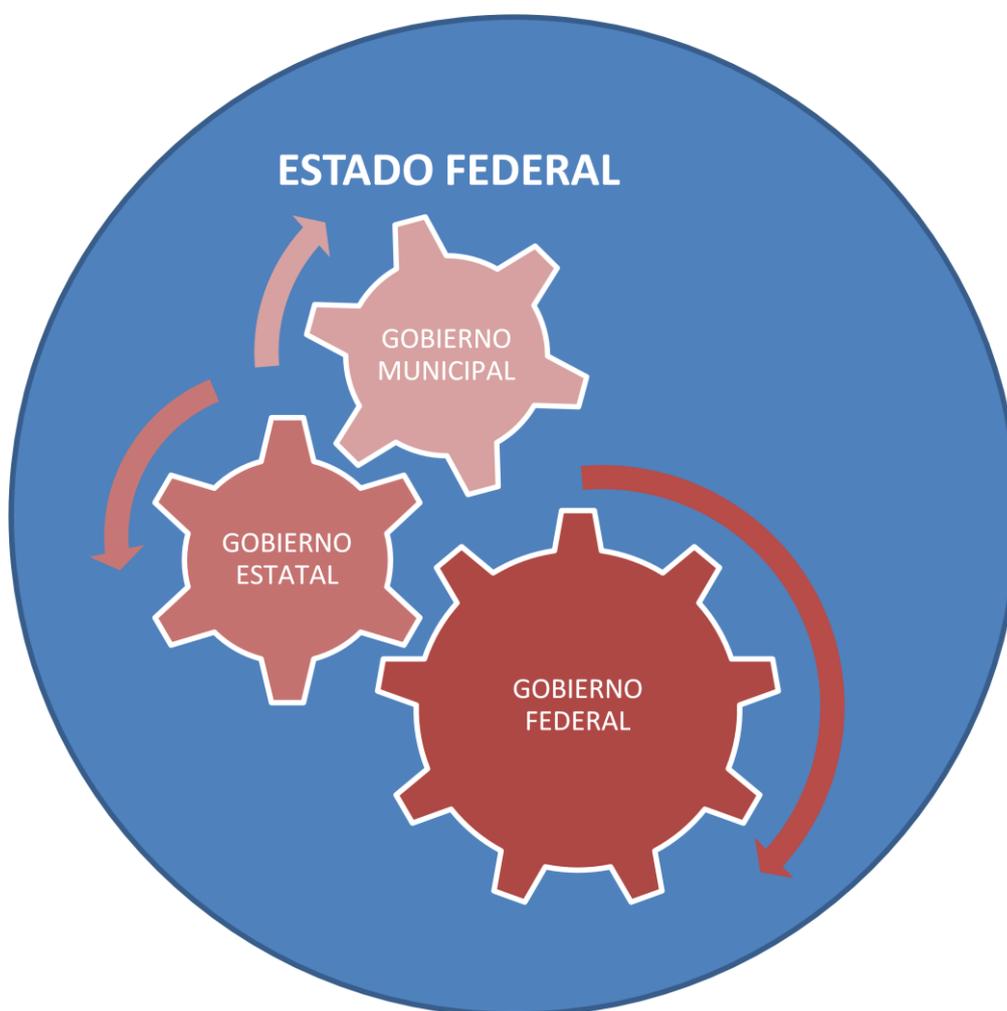
<sup>54</sup> Montesquieu, Charles de, *op. cit.*, p. 8. “Hay tres especies de gobiernos: el REPUBLICANO, el MONÁRQUICO y el DESPÓTICO. Para distinguirlos, basta la idea que de ellos tienen las personas menos instruidas. Supongamos tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que <<el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos.”

<sup>55</sup> Rousseau, Jean-Jacques, “El Contrato Social”, Arlequín Creations, <http://arlequincreations.org/galerias/books/libros%20digitales/Juan%20J.%20Rousseau%20-%20El%20Contrato%20Social.pdf>, p. 60.

que le dé la fuerza y el sustento para dicho ejercicio, es decir, el Gobierno no solo implica en quién o quiénes se encuentra depositado el poder público, sino que éste se encuentra asociado y limitado por un cuerpo normativo que estructura al Estado.

Una vez expuesto lo anterior, corresponde articular los conceptos de Estado y Gobierno, de tal suerte que podamos entender el vínculo íntimo que los hace coexistir sin oponerse o suplantarse.

### Binomio Estado-Gobierno



Hemos insistido en que Estado y Gobierno no son conceptos análogos y, aunque hemos explicado cada uno de ellos, es aquí donde nos detendremos a expresar la manera en que se complementan.

Pues bien, el Estado reúne para su concepción una sociedad humana o población, un territorio, un poder originario y soberano, un orden jurídico y un fin: el bien común. El Gobierno, por su parte, constituye la forma en que el Estado se organiza para el ejercicio de su poder, el establecimiento y respeto del orden jurídico y la consecución de sus fines,

Gobierno significa conducción o dirección, el timón de la nave. Desde hace siglos se califica como gobierno al ejercicio del poder a través del sistema político, en el seno del mismo y hacia la sociedad. Significa la atención y dirección que a través de decisiones y acciones se dé a las demandas y apoyos sociales.<sup>56</sup>

La palabra “Estado” designa una organización política en su conjunto, en su completa unidad, formada por los diversos elementos que la constituyen; mientras que la palabra “Gobierno” se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía; de tal manera que el “Estado” es un concepto más amplio, abarca todo, mientras que el Gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado, o sea, los órganos a través de los cuales se manifiesta.<sup>57</sup>

Al encontrar similitudes en las formas de organización política y en las formas de ejercer el poder se fueron planteando diferentes clasificaciones, tipos, formas o clases de Estados y Gobiernos, mismos que ya hemos explicado; sin embargo, la combinación de unos y otros puede darse sin alterarse substancialmente entre sí; por lo que, a decir de Roberto Ríos Elizondo:

Es natural que en un régimen de derecho se suponga que los actos de Estado –persona moral– sean <<actos jurídicos>>, es decir, manifestaciones de voluntad ajustadas a la constitución, directa o indirectamente, y por ello significan el ejercicio de un poder legal. Como toda expresión volitiva, el acto jurídico involucra una finalidad que no es otra que la de producir un

---

<sup>56</sup> Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 277.

<sup>57</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 5, p. 464.

efecto jurídico, invistiendo a una persona con esta situación (status) o legalizando una situación jurídica preexistente. También debe considerarse que en todo acto del Estado se encuentra inmerso otro fin que adquiere un carácter axiológico, en tanto que, en última instancia, procura el bien común en su más amplio y cabal sentido social. La suma de estos actos constituye lo que la doctrina ha dado en llamar la <<actividad del Estado>>.<sup>58</sup>

Porrúa Pérez, por su parte, lo expresa así: "...es que puede variar la forma de Gobierno, sin que varíe concomitantemente la forma de Estado y viceversa; ambas situaciones son independientes."<sup>59</sup>

De esta forma, el Gobierno representa claramente la parte activa del Estado, en tanto la función de éste se encuentra encaminada a una población, dentro de un territorio específico; de ahí que se pueda considerar al Gobierno como una función del Estado.

En resumen, no son equivalentes Estado y Gobierno, tampoco paralelos, es más, podemos afirmar que no existe, ni podría existir, Estado sin Gobierno; como tampoco un Gobierno sin Estado.

Es por ello que optamos por develar, al menos someramente, los puentes entre el Estado y el Gobierno, ya que serán tema recurrente en el resto de la presente investigación, toda vez que consideramos inevitable abordar el estudio del federalismo solo como una forma de estructura estatal, sin abordar, a su vez, temas de gobierno, ya que sería tanto como diseccionar una estructura, sin propósito.

Además, es necesario para los fines de nuestra investigación esclarecer estas diferencias y conexiones entre Estado y Gobierno, por la calidad adquirida por el municipio mexicano a partir de las reformas constitucionales de 1999, en las cuales se eleva a la institución municipal a "orden de gobierno", pero resulta obvio que no adquiere, bajo ninguna circunstancia, la calidad de soberano, carácter que sí se reconoce en el Estado Federal y las entidades federativas.

---

<sup>58</sup> Ríos Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno*, México, Porrúa, 1975, p. 299.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 465.

## **B) Anatomía del federalismo**

Al abordar el tema del Federalismo, debemos tener en cuenta que éste es producto del Constitucionalismo Moderno, por lo que se nos presenta la posibilidad de estudiar al Estado desde este punto de vista, es decir, como una forma de organización que se adopta respecto a sus Órganos y Funciones, de ahí que resulte oportuno ofrecer en la presente investigación un panorama claro y puntual respecto a las generalidades del federalismo.

Entendamos entonces que la anatomía es una ciencia, principalmente, de enfoque descriptivo y asociada al estudio de cuerpos, órganos y sistemas; asimismo, según la subdivisión de estudio, nos ayuda a entender la interacción entre sí de los órganos que componen un sistema y su funcionamiento.

El federalismo, como sistema de gobierno, es merecedor de una explicación con una perspectiva descriptiva de sus formas y funcionamiento, así como de los órganos, instituciones y entidades que lo integran y la manera en que se relacionan.

La orientación anatómica que hemos elegido para el estudio del federalismo nos permite entender el fenómeno del federalismo dentro del Estado y, consecuentemente, la relación entre sí de sus integrantes: entidades federativas y municipios.

### **a. Marco Conceptual**

#### **i. Orígenes**

“Todo tiene un principio y un fin”, no hay frase más apropiada para entender el surgimiento del federalismo como una decisión política encaminada a estructurar un Estado con propósitos claros; y esa decisión fue tomada por los Estados Unidos, tal y como lo sostuvo Woodrow Wilson:

La principal justificación de los colonos para romper con la madre patria, está en la afirmación de que todos los hombres tienen siempre el derecho de determinar por sí mismos, según sus propias preferencias y sus personales circunstancias, si el gobierno bajo el cual viven está basado sobre tales principios o administrado según tales formas que sean apropiadas para lograr

su seguridad y su felicidad. En suma, la libertad política es el derecho de aquellos que son gobernados de hacer que el gobierno se adapte a sus propias necesidades e intereses.<sup>60</sup>

Y es que el federalismo es una decisión política que estructura un Estado, según lo podemos deducir de la siguiente cita:

NOSOTROS, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer la Justicia, afirmar la Tranquilidad interior, proveer a la Defensa común, promover el Bienestar general y asegurar por nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta CONSTITUCIÓN para los Estados Unidos de América.<sup>61</sup>

En efecto, no podemos explicarnos el federalismo sin entender su origen y no podemos negar que su surgimiento en la historia corre a partir de la conformación de los Estados Unidos, es decir, resulta una creación del Constitucionalismo moderno, aunque se busque algún antecedente histórico más allá de la modernidad.

Daniel Moreno lo expone, al señalar lo siguiente:

Aunque se han buscado antecedentes remotos al régimen federal, llegando incluso al mundo clásico greco-latino, la verdad es que se trata de un fenómeno político surgido en el siglo XVIII, en las antiguas colonias británicas del Atlántico americano, las que luego formaron los Estados Unidos.

Los ejemplos que se han mencionado en la Grecia antigua, como las anficionías y la Liga de Corinto, en realidad fueron alianzas

---

<sup>60</sup> Wilson, Woodrow, *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Federico González Garza, México, Cultura, 1922, p. 10.

<sup>61</sup> Texto del proemio de la Constitución de los Estados Unidos, aprobada por la Convención el 17 de septiembre de 1787; extraída de la obra conjunta de Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, 2° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 388.

guerreras más o menos transitorias, y si en alguna ocasión aquellas organizaciones llegaron a tener vitalidad, lo fue en razón a necesidades económicas y políticas del momento, pero siempre con predominio del factor militar, ante la amenaza de invasión o de una guerra frente al mundo asiático, pero no en el sentido moderno que ha tenido esta palabra...<sup>62</sup>

Al respecto, destacamos la insuperable obra de Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, en la cual enfatiza los puntos de encuentro y desencuentro de las Colonias para adoptar un sistema lo suficientemente fuerte que les garantizara su subsistencia en un sano equilibrio y respeto por las particularidades que cada una de ellas tenía, al señalar:

Las Trece colonias que se sacudieron simultáneamente el yugo de Inglaterra al fin del siglo pasado, tenían, como ya lo he dicho, la misma religión, la misma lengua, las mismas costumbres y casi las mismas leyes. Luchaban contra un enemigo común; debían tener, pues, fuertes razones para unirse íntimamente unas con otras, y absorberse en una sola y la misma nación.

Pero, cada una de ellas, teniendo siempre una existencia aparte y un gobierno propio, creó sus intereses así como sus usos particulares, que se oponían a una unión sólida y completa, que habría hecho desaparecer su importancia individual en una importancia común. De ahí nacieron dos tendencias opuestas: una que llevaba a los angloamericanos a unirse, otra que los encaminaba a dividirse.<sup>63</sup>

Sobre el particular, ilustra sobremanera el discurso manejado por Hamilton en el artículo denominado *La Nueva Constitución*, que forma parte de la

---

<sup>62</sup> Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12° ed., México, Porrúa, 1993, p. 341.

<sup>63</sup> Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, 2° ed., trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 117.

compilación de la obra más importante que se ha conocido sobre federalismo: *El Federalista*, en donde sostuvo lo siguiente:

Me propongo discutir en una serie de artículos los siguientes interesantes puntos: La utilidad de la UNIÓN para vuestra prosperidad política. La insuficiencia de la presente Confederación para conservar esa Unión, La necesidad de un gobierno tan enérgico por lo menos como el propuesto para obtener este fin. La conformidad de la Constitución propuesta con los verdaderos principios de gobierno republicano. Su analogía con la constitución de vuestro propio Estado. Y, finalmente, la seguridad suplementaria que su adopción prestará para salvaguardar esa especie de gobierno, para la libertad y la propiedad.<sup>64</sup>

Podemos apreciar que la pugna por una auténtica Constitución planteaba la forma de dar respuesta a los problemas que afrontaban las trece colonias, como lo es garantizar un gobierno central, que conservando el espíritu republicano imperante en todas las Colonias, pudiese tomar sus propias decisiones y tuviese la fuerza suficiente para hacer frente a la problemática de éstas frente a potencias extranjeras; y, sobre todo, la garantía de ese gobierno de atender el equilibrio entre los estados miembros, al garantizar sus libertades y su propiedad.

De esta manera, advertimos que el principio del federalismo surge como un consenso de nacientes estados, motivados por las necesidades de garantizar sus libertades y su propio gobierno, ante potencias extranjeras, a través de la instauración de una estructura estatal común y fortalecida, en la cual convergieran para su integración todos los estados miembros, en aras de garantizar los valores primordiales de sus miembros, salvaguardando las formas y tradiciones que les son propias a cada estado federado.

Podremos, entonces, afirmar que el Federalismo tiene su origen en una decisión política<sup>65</sup> que responde a intereses concretos de sus Estados

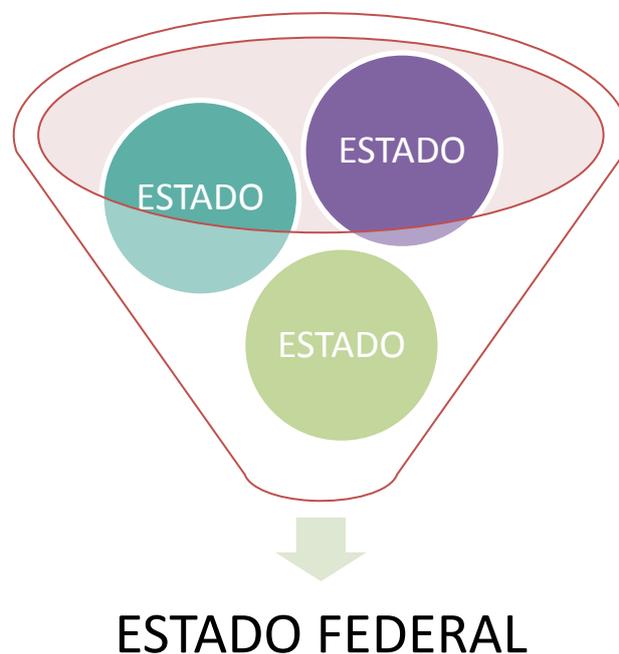
---

<sup>64</sup> Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, 2° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 5.

<sup>65</sup> Tocqueville, Alexis, *op. cit.*, nota 82, p. 118.

miembros, como lo son garantizar sus libertades y tradiciones propias, lo cual solo ocurre al instaurar un gobierno generalizado para los miembros, con atribuciones propias para atender sus necesidades y a su vez respetando las libertades y tradiciones particulares de cada Estado Federado, sin que pueda interferir o rebasar uno respecto al otro.

De acuerdo a lo anterior, se justifica lo que se denomina órganos coextensos,<sup>66</sup> es decir, que el federalismo implica la creación de órganos propios de la Federación, cuyas atribuciones se enfocan a materias específicas y comunes a los estados miembros; y por otra parte, los órganos propios de cada estado federado, que atienden a las necesidades inmediatas y particulares de su población, sin que se tenga injerencia de unos respecto a otros; es decir, el federalismo como estructura estatal, se puede entender como un sistema de competencias y atribuciones relativas a los órganos de gobierno que en él participan, teniendo como punto supremo de referencia a la Constitución de la Federación.



---

<sup>66</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, nota 68, p. 241.

El federalismo, entonces, se planteó como una unidad de Estados, quienes pactaron la creación de órganos centrales o comunes para que atendieran cuestiones que interesaron a cada uno de ellos, de ahí que la principal problemática que se afrontó al elaborar la Constitución de los Estados Unidos, era cómo mantener el equilibrio entre los poderes centrales o denominados Federales, y los poderes de cada estado federado, tal y como lo señala Tocqueville:

Una primera dificultad debió presentarse al espíritu de los norteamericanos. Se trataba de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos Estados que formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos en todo lo que no concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales. Cuestión compleja y difícil de resolver.<sup>67</sup>

La solución propuesta fue clara y se dejó en manos de la Constitución como una norma suprema de los órganos creados, tanto federales como estatales, la distribución clara de competencias para unos y otros, y por supuesto, en caso de confusión o conflicto en las mismas, se acudiría a la Constitución y a la Suprema Corte, como órgano facultado para interpretar a la Norma Suprema, para la solución de controversias entre los diversos órganos de gobierno.<sup>68</sup>

En este orden de ideas, queda claro que una de las principales características del Federalismo, es contar con una Constitución escrita, la cual distribuya puntualmente la competencia de los Órganos de Gobierno, para poder acudir a ella en caso de conflicto; y dejar en manos de un órgano

---

<sup>67</sup> Tocqueville, Alexis de, *op. cit.*, nota 82, p. 118.

<sup>68</sup> “Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados. Así, el gobierno de los Estados siguió siendo el derecho común y el gobierno federal fue la excepción.

Pero como se preveía que, en la práctica, podían suscitarse cuestiones relativas a los límites exactos de ese gobierno excepcional, y que hubiera sido peligroso abandonar la solución de tales cuestiones a los tribunales ordinarios instituidos en los diferentes Estados por esos Estados mismos, se creó una alta Corte Federal, tribunal único, una de cuyas atribuciones fue mantener entre los dos gobiernos rivales la división de poderes, tal como la Constitución lo había establecido.”

preestablecido la labor de garantizar el pacto federal, ante los posibles conflictos que se generen por los poderes establecidos.

Ahora bien, una vez que se estableció la fórmula para distribuir las competencias entre la Federación y los estados federados, en donde se advierte que el principio básico es la puntual distribución de competencias y, en caso de conflicto, la predominancia del Texto Constitucional y la participación de la Corte como órgano encargado de la solución de las posibles controversias, surge la inquietud de cómo es que se conforman esos órganos federales, en relación con las diversas tradiciones democráticas que seguían.

En efecto, la Federación, al contar con atribuciones propias, requería la creación de órganos mínimos para cumplir dichas funciones de gobierno, estatuyéndose así un Poder Legislativo Federal, un Poder Ejecutivo Federal y un Poder Judicial Federal; sin embargo, en el federalismo se tuvo una disyuntiva real, que era la existencia de estados con amplio territorio y amplia población, cuyos representantes serían proporcionalmente mayores a los de estados con menor capacidad electoral, lo cual provocaría el predominio de los intereses de los primeros respecto a los segundos. La solución: la creación del Senado.

Efectivamente, con la creación del Senado se equilibraron las fuerzas de los estados de pequeña población en relación con los estados de mayor población, puesto que, así, habría una cámara de representantes, propiamente integrada en base al principio de la soberanía popular.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, cabe señalar que se optó por depositar este Poder en una sola persona por periodos de cuatro años, con posibilidad de reelegirse,<sup>69</sup> aun cuando manejan la figura del vicepresidente, cuya principal función es ser Jefe del Senado, sin voto, salvo casos de empate.

Por lo que hace al Poder Judicial, para su configuración, Alexis de Tocqueville presenta el planteamiento que le dio origen: “La mayor dificultad no

---

<sup>69</sup> La posibilidad de reelegirse por parte del presidente de los Estados Unidos, en principio, era de forma indefinida, pero, en la actualidad, no podrá elegirse más de dos periodos consecutivos; o habiendo desempeñado un periodo y más de la mitad del otro, sin existir posibilidad de que se vuelva a postular, según la enmienda XXII, adoptada en 1951. Véase en Soto Flores, Armando, p. 25.

era saber cómo se iba a constituir el gobierno federal, sino cómo se harían obedecer las leyes.”<sup>70</sup>

La crítica que se hace al Poder Judicial de los Estados Unidos la refleja, también, Alexis de Tocqueville, al señalar:

Al crear un tribunal federal, se había querido despojar a las Cortes de los estados del derecho de fallar, cada una a su manera, cuestiones de interés nacional, logrando así formar un cuerpo de jurisprudencia uniforme para la interpretación de las leyes de la Unión. El objetivo no se habría alcanzado si las Cortes de los estados particulares, al abstenerse de juzgar los procesos como federales, hubieran podido juzgarlos pretendiendo que no eran federales.

La Corte Suprema de los Estados Unidos fue revestida, pues, del derecho a decidir en todas las cuestiones de competencia.

Ese fue el golpe más peligroso asestado a la soberanía de los estados. Se encontró así restringida, no solo por las leyes, sino también por la interpretación de las leyes; por una barrera conocida y por otra que no lo era; por una regla fija y una regla arbitraria. La Constitución había señalado, es verdad, límites muy precisos a la soberanía federal; pero cada vez que esa soberanía está en competencia con la de los estados, un tribunal federal debe fallar el conflicto.<sup>71</sup>

Pues bien, hemos señalado de manera muy sucinta el surgimiento del federalismo, desde las circunstancias vividas por quienes lograron materializar dicha ideología, en función de las necesidades que afrontaban hacia el interior y hacia el exterior, al surgir a la vida como Estados independientes y estructurando de esta manera una nueva forma de Estado en el mundo.

De ese punto partió el federalismo para convertirse en un modelo de Estado que ha sido adoptado por diversas naciones a lo largo de la historia moderna;

---

<sup>70</sup> Tocqueville, Alexis de, *op. cit.*, nota 82, p. 138.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 141.

podemos destacar que el federalismo es producto de la ingeniería constitucional moderna, en específico de la primera Constitución escrita, que dio estructura a un naciente Estado.

Tenemos pues, los orígenes como un paso ineludible para comprender, ahora sí, al federalismo como un modelo de organización del Estado, así que ya nos encontramos en posición de definirlo y exponer sus principales características.

## ii. Etimología, Definición y Naturaleza del Federalismo

Para poder comprender un tema, siempre se tiene que partir de un concepto que aunque simple, ilustre los elementos que lo componen, por lo que consideramos oportuno iniciar las nociones del federalismo, a partir de su origen etimológico, herramienta la cual nos otorga un primer contacto con su significado y, en consecuencia, con el rumbo que ha tomado su acepción.

Así pues, la palabra federalismo proviene del latín *foedus*, que significa, entre otras cosas: pacto o alianza<sup>72</sup> y el sufijo proveniente del latín *ismo*, *ismos*, que significa doctrinas, sistemas, escuelas o movimientos;<sup>73</sup> por lo que podemos considerar desde un punto de vista etimológico al federalismo como aquella doctrina o sistema derivado de un pacto o alianza, concepto que sin duda nos lleva a deducir la intervención de dos o más entidades en su concepción y materialización, concretamente en la unión de dos o más organismos políticos creadores de uno nuevo, sin perder en sí mismos su carácter individual. Así, se puede definir al federalismo, desde la óptica de la Teoría del Estado, como la doctrina o sistema que se encarga del estudio de los Estados compuestos por un pacto o alianza.

De esta forma, todo lo relacionado con el federalismo, como los conceptos federal, Federación, federativo y cualesquier concepto alusivo, sin duda registra el mismo origen y significado etimológico por obvias razones; sin embargo, la riqueza del lenguaje nos permite precisar que no todos los conceptos relativos relacionados con el federalismo sustentan la misma definición, puesto que aun cuando no son incongruentes entre sí, tienen diferentes alcances.

---

<sup>72</sup> "Federal", en Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, t. I, 21° ed., Madrid, Espasa, 1992.

<sup>73</sup> *Ídem*.

De esta manera, resulta de especial trascendencia partir del concepto más amplio, como lo es el federalismo, para que una vez delimitados sus alcances, se pueda emplear como el principal eje rector de nuestro estudio. De esta manera, consideramos de especial trascendencia definir lo que implica el federalismo, así como su naturaleza.

Karl W. Deutsch, en su obra *Política y Gobierno*, trata al federalismo como “una invención política”;<sup>74</sup> pero más allá del revelador título que el politólogo en cita nos ofrece, su argumentación en torno al federalismo corre en base a la capacidad de dar respuesta de un gobierno a las necesidades de la población, afirmando que, en un gobierno central, las decisiones se toman con amplio poder para ejecutar las acciones en las que la mayoría de la población se encuentre de acuerdo; y agrega:

... cuanto más se desee que el gobierno responda rápida y adecuadamente a las necesidades de muchos grupos y localidades diferentes, más descentralizado y localizado deberá ser, es decir, más deberá asumir su forma confederada de gobierno.<sup>75</sup>

Con los antecedentes que nos da Deutsch, podemos comprender que su visión acerca del federalismo, se reduce al ejercicio del gobierno en aras de dar respuesta a las necesidades de la población, de ahí que el citado autor lo defina de la siguiente manera:

El federalismo consiste en colocar a todo individuo bajo dos gobiernos al mismo tiempo. En lo que al individuo se refiere, estos gobiernos coinciden en dominio, pero difieren en alcance. Cada uno de ellos reclama la obediencia del individuo en algunos sentidos y no en otros. Uno de estos gobiernos, el nacional o federal, gobierna todo el país. El otro, el estado en los Estados Unidos y la India; la provincia, en Canadá; la república, en la

---

<sup>74</sup> Deutsch, W. Karl, *Política y Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 212, quien, al momento de abordar el tema del federalismo lo titula “El Federalismo, una invención política”.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 212.

Unión Soviética; el cantón, en Suiza; y el Lands (Länder), en la República Federal de Alemania, generalmente gobierna una parte relativamente pequeña del país.<sup>76</sup>

Como podemos ver, Deutsch nos ofrece una visión del federalismo muy funcional: enfoca su definición a la forma de ejercicio del gobierno, desde un punto de vista del individuo, es decir, ve al federalismo como un sistema en virtud del cual, con el afán de dar respuesta rápida y eficiente a la población de un país, se somete al individuo a la potestad de dos gobiernos, con características diferentes, las cuales para efectos de esta investigación se detallarán más adelante.

Desde luego que coincidimos ampliamente con los alcances que de este concepto nos brinda el autor citado, principalmente porque apoya nuestra hipótesis a favor de abandonar el reconocimiento virtual de los municipios en el federalismo mexicano, que, en los capítulos subsecuentes, se estudiarán; es decir, si el municipio es la unidad más pequeña y cercana a los individuos reconocida teórica y constitucionalmente, también es el órgano más próximo a dar respuesta rápida y eficiente a muchos grupos y localidades.

De ahí que resulte oportuno destacar, de la definición de Deutsch, al federalismo desde un punto de vista funcional, como una invención política en virtud de la cual se atiende a las necesidades de una población, sometiéndola a la potestad de diferentes gobiernos con alcances distintos.

Por otra parte, Manuel García Pelayo indica que el federalismo (Estado Federal en su obra), surge como respuesta a diversas necesidades, de las cuales a manera de resumen señala:

Más, en cualquier caso, el Estado Federal significa, por lo pronto, una forma de división del poder político no sólo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (regionales) para otras.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 213.

<sup>77</sup> García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, nota 41, p. 217.

Como podemos observar, el federalismo consiste en una forma de organización del Estado en general, para el ejercicio de sus diversas atribuciones, de ahí que consideremos al federalismo como el género en virtud del cual se organiza la distribución de competencias entre los poderes locales o provinciales y los poderes centrales, para dar respuesta a las necesidades planteadas en la población.

Mientras que, para Pierre Joseph Proudhon, el federalismo es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la Federación de una manera especial y exclusiva.<sup>78</sup>

Llama la atención la alusión que Proudhon hace en su concepto de federalismo a la unión de jefes de familia e incluso a municipios; sin embargo, no hay que perder de vista que el Estado cuenta en sus precedentes con las sociedades humanas o asociaciones de hombres.

Así pues, una vez dadas las condiciones y celebrado el pacto federal, las acciones tendientes al cumplimiento de sus fines y objetivos, mediante la aplicación de los criterios rectores de la doctrina federalista, darían vida a la práctica del federalismo que, como estudiábamos, es el respeto del carácter individual de los conjuntos políticos que se unen; el reparto competencial y sistemas de gobierno propios e independientes; el respeto de autonomía; y la solidaridad y subsidiariedad para el mejor desarrollo y protección de los más débiles.

#### **b. Teorías del federalismo**

Desde el surgimiento del federalismo, se han desarrollado diversas teorías, tomando en consideración la manera en que se interrelacionan o interactúan sus elementos, las cuales, generalmente, parten de un estudio para tratar de deslindar la naturaleza de sus componentes, el grado de intervención de éstos, el estatus soberano de unos frente a otros y la estructura orgánica que desarrollan.

---

<sup>78</sup> Proudhon, Pierre Joseph, *El principio Federativo*, Madrid, SARPE, 1985, p. 90.

Este apartado tiene como único propósito el de exponer los extremos teóricos del federalismo; de tal suerte, hemos considerado apropiados los apuntes y análisis del Maestro Agustín Basave Fernández del Valle, que al respecto observa la siguiente clasificación acerca de las teorías del federalismo: 1. Teoría de la división de la soberanía entre los estados miembros; 2. Teoría de la unión como una simple expresión de conjunto de estados que son las únicas entidades soberanas; 3. Teoría de las provincias autónomas que gozan de la capacidad de participar en la voluntad nacional; 4. Teoría del Estado Central como único soberano y de la distinción de las colectividades miembros por sus autoridades propias; 5. Teoría de los círculos normativos; 6. Relaciones de fuerza entre gobernantes y gobernados y; 7. Teoría de la Autonomía Constitucional.

### **1. Teoría de la división de la soberanía entre los estados miembros.**

Consistente en el reparto de la soberanía y de las competencias, entre el Estado central y los estados particulares en el sentido de que, bajo ciertos aspectos, estos últimos no forman más que un todo único, mientras que continúan separados bajo todos los demás aspectos. Al concertar el pacto federal, los estados particulares delegan una parte de su soberanía al Estado central y conservan únicamente la soberanía que se han reservado. Lo que aquí se reparte no es el contenido de la soberanía, sino su extensión; por consiguiente, el Estado central y los estados particulares son soberanos, pero cada uno en su esfera.<sup>79</sup>

### **2. Teoría de la unión como una simple expresión de conjunto de estados que son las únicas entidades soberanas.**

También conocida con el nombre de la “Teoría de Nulificación”, sostiene que la soberanía como atributo esencial del Estado, es una e indivisible, por consiguiente, dentro de una asociación de estados, es decir dentro de un Estado formado por varios estados, no puede pertenecer simultáneamente al Estado central y a los miembros, por lo que le corresponde a uno u otro; si le corresponde a los miembros, nos hallamos en presencia de una simple

---

<sup>79</sup> Mouskeli, M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Madrid, M. Aguilar Editor, 1931, p. 187.

Confederación de Estados, que no constituye, sino un vínculo de Derecho. Si por el contrario, es patrimonio del Estado Central, nos encontramos ante un simple Estado Unitario: los miembros pierden su soberanía y, con ésta, su carácter de Estado.

Siguiendo la lógica de esta teoría, de subsistir los tratados, nos hallamos en presencia de una simple Confederación de Estados que conservan su soberanía con todas sus consecuencias que de ella resultan, o bien, si la Constitución es la base del Estado Federal no hay manera de explicar jurídicamente la transformación del Estado en Ley.<sup>80</sup>

### **3. Teoría de las provincias autónomas que gozan de la capacidad de participar en la voluntad nacional.**

De acuerdo a esta teoría, el Estado Federal puede nacer, histórica y jurídicamente, de dos maneras completamente distintas, conforme a su doble carácter, federal y nacional:

Una primera forma se presenta cuando el Estado Federal nace sin la existencia previa de un Tratado, lo cual, en opinión de Mouskeli, ocurre en dos circunstancias específicas:

- a) Se parte de un Estado Unitario, el cual se transforma en un Estado Federal, al otorgar a sus provincias cierta autonomía, y sobre todo, la participación en la creación de la voluntad del Estado.
- b) Cuando el nacimiento del Estado Federal no es un resultado de la voluntad de los estados particulares pre-existentes, sino la consecuencia de un movimiento nacional que se efectúa fuera de la acción de los estados particulares e, incluso, en ocasiones, contra su misma voluntad.

Una segunda forma para el surgimiento del Estado Federal, se presenta con base en los tratados que han concentrado entre ellos los estados particulares, siendo esta forma la más frecuente en el surgimiento del Estado Federal.<sup>81</sup>

De acuerdo a esta teoría, el federalismo puede explicarse en base no a su origen propiamente, sino a los elementos que intervinieron en su surgimiento y,

---

<sup>80</sup> Mouskeli, M., *op. cit.*, nota 99, p. 132.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 138.

como consecuencia de esto, a la participación de los mismos en la vida federal de un Estado; sin embargo, consideramos que más que una explicación de la naturaleza del federalismo, lo que expone es la forma del surgimiento del mismo, que se traduce en el reconocimiento de atribuciones y facultades para sus miembros.

#### **4. Teoría del Estado Central como único soberano y de la distinción de las colectividades miembros por sus autoridades propias.**

Inspirada en la definición de Estado de Jellinek, quien afirmaba que “el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio”<sup>82</sup>, esta teoría sustenta que el poder de mando originario es siempre soberano, al no derivar de una fuerza superior, sino que se expresa como manifestación de la sociedad en colectividad y como producto de la suma individual de voluntades, motivo por el cual los hombres no pierden su individualidad ni libertad, ya que el mismo poder les asegura y garantiza dentro de la unidad causal y teológica que representa la comunidad.<sup>83</sup>

Ante una manifestación de la colectividad, no puede dividirse la voluntad de un mando originario en dos entes soberanos, sino que la soberanía radica en un solo Estado (Estado Federal), dentro del cual la misma colectividad expresa su voluntad para establecer autoridades propias como lo son las Federales o las Federadas.

Resulta destacable lo señalado por esta teoría, ya que antepone la soberanía de la comunidad a la institución de la forma Federal del Estado.

#### **5. Teoría de los círculos normativos.**

Esta teoría consiste en la unidad del orden total representada por la Constitución y, sobre la base de ella, y por delegación de la misma, dos círculos normativos ulteriores, que son, por relación a aquélla, órdenes parciales delegadas: uno, que se llama Unión o Estado superior, con validez

---

<sup>82</sup> Jellinek, Georg, *op. cit.*, nota 3, p. 105.

<sup>83</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 16° ed., México, Porrúa, 2003, p. 222.

especial sobre todo el territorio; y varios estados miembros con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo.

Kelsen sostiene que, si se acepta que el Estado pueda tener algún fin, éste no puede realizarlo sino en la forma de Derecho, pues existe una unidad inextricable entre el orden Estatal y el orden jurídico, o sea, si el Estado es un sistema de normas que tiene validez en sí mismo, no pueden derivarlo de ninguna ideología; solo a través de ese orden pueden lograr finalidades específicas con determinado contenido idéntico, tales como las sociales, culturales, políticas o económicas. No puede considerarse que el Derecho sea un fin del Estado dentro del pensamiento kelseniano, puesto que, en tal hipótesis, no existiría la unidad o identidad entre ambos, toda vez que el Estado sería el medio para realizar el fin.<sup>84</sup>

## **6. Relaciones de fuerza entre gobernantes y gobernados.**

Los partidarios de esta Teoría sostienen que el Estado es un hecho real y positivo y, más aún, un fenómeno de fuerza; afirman que aparece en el mundo político simultáneamente al surgimiento de la diferencia entre gobernantes y gobernados.

Esta teoría se remonta al naturalismo, en el cual señala que, cuando en la comunidad humana apareció un grupo o un sujeto con poder de mando capaz de imponer sus decisiones a los grupos mayoritarios por la vía coactiva o compulsoria, es decir cuando se registró la relación orden-obediencia, surgió el Estado que Duguit identifica de la siguiente manera: “La palabra Estado designa a toda sociedad humana en que existe una diferencia política, una diferencia entre gobernantes y gobernados, o sea, según la expresión consagrada, una autoridad política...”<sup>85</sup>

En todos los grupos sociales que se califican de Estados, en los más primitivos y los más simples, lo mismo que en los más civilizados y los más complejos, se encuentra siempre un hecho único, patente: individuos más fuertes que los otros, y que quieren y pueden imponer su voluntad a los otros; poco importa que estos grupos se hallen o no establecidos en determinado territorio, que estén o no reconocidos por otros grupos, o que tengan o no una

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>85</sup> Duguit, León, *op. cit.*, nota 22, p. 16.

estructura homogénea o diferenciada, el hecho es simple e idéntico a sí mismo donde quiera que surge: los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles;<sup>86</sup> de ahí que se explique al Estado Federal como una simple expresión de fuerza traducida en una estructura con la cual ejercer el poder en comunidades distintas.

## **7. Autonomía Constitucional.**

Agregada a la autonomía del Gobierno y participación de los estados miembros en la formación de la voluntad del Estado Federal, consideramos que esta última doctrina da una explicación más completa sobre la naturaleza del Estado Federal.<sup>87</sup>

Lo que caracteriza esencialmente al Estado Federal es el poseer un doble rostro: en ciertos aspectos se nos aparece como un Estado Unitario y, si no tuviese otra cara, se confundiría con él; pero, en otros aspectos, se nos presenta como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto grado y que toman parte en la formación de la voluntad del Estado. Este doble carácter del Estado Federal se halla determinado por la necesidad de realizar la unión y no la unidad; de conciliar en un todo armonioso dos tendencias incompatibles hasta cierto punto: el deseo de construir un Estado poderoso, uno solo, desde el punto de vista internacional, capaz de imponerse en el exterior como en el interior, garantizando las colectividades-miembros la conservación de sus particularidades nacionales.

Consideramos que esta teoría se enfoca en mayor medida al funcionalismo del sistema federal, más que a su origen, toda vez que establece un propósito claro para su surgimiento, que es crear un Estado Unitario, un órgano de decisión por parte de los miembros frente a las circunstancias internacionales, dejando a su potestad soberana aquellas cuestiones internas a las que por sí puedan hacer frente.

Una vez que se ha hecho referencia a las diversas teorías acerca de la naturaleza y surgimiento del federalismo, no podemos dejar de hacer alusión a la doctrina alemana.

---

<sup>86</sup> Burgoa Origuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 103, p. 225.

<sup>87</sup> Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del Estado*, Jus, 1981, p. 116.

La discusión de la doctrina constitucionalista alemana está centrada en el número de integrantes del Estado Federal y la manera en que actúan sus órganos frente a los de la otra u otras esferas.

En otras palabras, la cuestión está en si el modelo federal, como forma de Estado, concibe tres esferas, tales como: Estado Federal, Federación y entidades federativas; o dos: Federación y entidades federativas.

En nuestra opinión, no existen teorías, escuelas, doctrinas o corrientes correctas o equivocadas; cada una de ellas fue concebida en un momento histórico y condiciones particulares, de acuerdo a la formación de quien o quienes la desarrollaron, acorde a las realidades del entorno político, social y económico de sus exponentes.

De las teorías expuestas, consideramos oportuno pronunciar una particular opinión solo respecto a la teoría de la doble soberanía, ya que ésta implica trastocar uno de los elementos fundamentales del Estado, el cual se considera único, indivisible y supremo, por lo que consideramos que no resulta operante como una forma de explicar al federalismo, la existencia de una doble soberanía entre la Federación y los estados miembros, ya que, aun cuando se reconozca a las entidades federativas la libertad de auto determinarse hasta el extremo de contar con su propia Constitución (expresión de una voluntad soberana), no puede pasarse por alto que esa Constitución siempre encuentra una correlativa subordinación a la Constitución general.

De ahí que no consideremos a los estados miembros como entes soberanos, sino como un producto de la expresión de la voluntad soberana manifestada en la Constitución General para auto determinarse en un régimen interior, pero siempre respetuoso de un sistema constitucional superior.

### **c. Tipos de federalismo.**

Como ya lo apuntábamos anteriormente, cuando hablamos de federalismo, no solo aludimos al pacto entre dos o más entes, sino al quehacer de éstos en orden al cumplimiento de los fines de lo federal.

La descripción de los tipos de federalismo nos permite entender, que bajo la misma concepción, características y elementos, la forma en que se puede ejercer el federalismo puede tener diferentes alineaciones.

El federalismo puede clasificarse de muy diversas formas; sin embargo, estudiaremos la distinción del federalismo dual, el cooperativo y el competitivo.

#### **i. Dual.**

El federalismo dual se remonta a Madison (los estados federados se mantiene soberanos respecto de muchas materias aun tras la unión que ellos crean).

Se caracteriza por el hecho de que el Estado Federal y los estados federados están claramente separados, cada uno con sus competencias y responsabilidades claramente definidas y delimitadas en la Constitución, de manera que ambas partes actúan de manera separada y, en gran medida, independiente; ambas partes son soberanas y, más que cooperación, entre Federación y los estados hay una relación de tensión.

Este modelo dual operó y estuvo vigente hasta el siglo XIX en Estados Unidos de América, en el cual se conlleva el derecho de sucesión y el poder de anular las leyes federales que invadan competencias estatales o la interposición por parte del Estado entre autoridades federales y los ciudadanos para evitar la ejecución de actuaciones federales que consideren ilegales.

#### **ii. Cooperativo.**

El federalismo cooperativo, en cambio, insiste en la necesidad de cooperación entre diversos niveles de gobierno a fin de proporcionar un buen servicio a la población. La Federación y los estados federados se integrarían en un sistema global caracterizado menos por la tensión, el conflicto y el enfrentamiento constante que por la cooperación y las tareas abordadas o a abordar en común; también se desarrolla en Estados Unidos de América y ello se debió a la Gran Depresión y se basa en que los poderes, responsabilidades, competencias y funciones no están claramente delimitadas y atribuidas a la Federación o a los estados, y los dos niveles de gobierno no trabajan así como enemigos o rivales, sino, más bien, como socios. Este modelo ha sido criticado en Estado Unidos de América y también en Alemania porque se estima que difumina la responsabilidad.

### iii. Competitivo.

Como una alternativa al federalismo cooperativo, pero también al dual, surge el llamado federalismo competitivo o de competencia. Esta comprensión del federalismo insiste en la defensa y promoción de los intereses rivales y de contrapuestos entre los distintos niveles de gobierno y entre los estados federados entre sí, y ello como medio de asegurar la democracia y de que los diferentes gobiernos no atiendan a sus propios intereses, sino a los de los ciudadanos que los votaron.

### iv. Otros tipos.

Por otra parte, y teniendo en cuenta el grado de libertad de los estados miembros o integrantes y el grado en que conservan su personalidad, podemos distinguir tres tipos de Estado Federal: el de Coparticipación de Soberanía, el de Régimen Monárquico y el de Régimen Parlamentario.

El primero descansa sobre el principio político de que no existe una división de la soberanía. Los estados integrantes poseen un derecho a su propia competencia, inalterable para la simple legislación del Estado Federal.

En el Estado Federal Monárquico, el ejercicio de la competencia de competencias solo puede acaecer previa aquiescencia de los príncipes confederados que representan “absorbentemente” a sus estados. Los derechos particulares del Estado no son iguales, como ocurre en el federalismo de coparticipación de soberanía.

En el Estado Federal Parlamentario, la finalidad política no está constituida por la conservación de los estados integrantes y de sus derechos, sino por la seguridad, el buen orden y la paz de la colectividad; el camino a la extensión del poder del Estado Federal en contraposición al Estado Federal Monárquico.<sup>88</sup>

Consideramos que hemos obtenido un panorama general de lo que podemos entender por federalismo, como aquel género que se encarga de todo el estudio de un sistema federal, pero sobre todo, el tratamiento de sus integrantes, en los cuales destaca, según las teorías y tipos expuestos, la ausencia de un tercer orden, como resulta el municipal; es decir, la base del

---

<sup>88</sup> Fischbach, Oskar Georg, *Teoría General del Estado*, 4ª ed., Madrid, Labor, 1949, p. 176.

federalismo clásico está compuesta por sus estados miembros, que dan vida a un estado superior; no obstante, según lo estudiaremos más adelante, existe una nueva práctica del federalismo en donde se reconoce constitucionalmente un tercer orden de gobierno.

#### **d. El Estado Federal.**

##### **i. Concepto.**

Las ideas del Estado Federal y, en consecuencia, del federalismo como doctrina, método o sistema político para el ejercicio de la soberanía, son relativamente recientes. En los albores de la Edad Moderna, hacia el siglo XVI y XVII, se empezaría a gestar, doctrinalmente, una forma de organización política y otra de organizar los poderes públicos a la que se le denominaría: Federal.

Estamos ciertos en que las primeras clasificaciones de Estados se encontraban basadas en razón a quién o quiénes asumían la autoridad o poder y es así, también, como surge la idea del Estado Federal, pero con un elemento adicional: distribución de competencias.

Al respecto, Felipe Tena Ramírez, señala que:

<<La idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América>>;... El Federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. Lo dicho tiene especial significación para nosotros, que al imitar deliberadamente aquel sistema, le imprimimos nuestros propios rumbos. En el cotejo de realizaciones hablemos, pues, en primer término de la norteamericana.<sup>89</sup>

Fischbach menciona que, en el Estado Federal, la forma de integración presenta un carácter corporativo: los diversos estados no se hallan sometidos a un Estado dominante, sino que se comportan entre sí como miembros de una

---

<sup>89</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2006, p. 102.

entidad estatal superior, con una cierta autonomía e igualdad, de tal naturaleza que cada estado es a la vez, en el conjunto, dominador y dominado.<sup>90</sup>

El Estado Federal es, en oposición a la unión de Estados, un Estado (una persona jurídica), y no una “*societas*” de Derecho Internacional. Ejerce un dominio directo sobre los súbditos de los países integrantes y sus organismos oficiales; esta circunstancia se manifiesta particularmente en la legislación. Tiene la denominada “competencia de competencias”, es decir, puede modificar en todo momento la distribución de competencias entre el Estado Federal y los estados integrantes.<sup>91</sup>

Esta concepción de Fishbach nos presenta un Estado Federal, distinto de los estados que le dieron origen, superior, dominante y con la más alta jerarquía dentro de la organización política que integran.

Para Maurice Hauriou, el Estado Federal es una sociedad nacional de estados en la que un Súper Estado está superpuesto a los estados asociados. La forma federal entraña, entre los diversos estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas: 1.- Son relaciones de Derecho Público interno de naturaleza constitucional y no son de naturaleza internacional; 2.- Las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado Federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aun cuando sean jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática; éstas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia fuera y en el interior.<sup>92</sup>

Menciona Jorge Jellinek que un Estado Federal es un estado soberano, formado por una variedad de estados. Nace su poder de la unidad estatista de los estados miembros. Se trata de una unión de Derecho Público entre estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los estados mismos; de suerte que, en conjunto, son soberanos, o mejor co-soberanos, en tanto que, tomados particularmente por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones.<sup>93</sup>

Pareciera que hablar de varios órdenes es un contrasentido con la unidad necesaria del Estado, institución que concentra las relaciones de poder. Pero

---

<sup>90</sup> Fischbach, Oskar Georg, *op. cit.*, nota 123, p. 174.

<sup>91</sup> *Ídem.*

<sup>92</sup> Hauriou, Maurice, en Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal del Estado*, México, UNAM, 1996, p. 34.

<sup>93</sup> Jellinek, Georg, *op. cit.*, nota 3, p. 627.

no es así, tal unidad es compatible con la satisfacción de demandas regionales de autonomía y el reconocimiento normativo de esta última;<sup>94</sup> tal es el caso mexicano, que ha llevado constitucionalmente al municipio como un orden más de gobierno en franca coordinación con los entes supramunicipales.

En resumen, un Estado Federal como forma de Estado lo integra todo: la suma de los estados que deciden unirse, desde sus territorios, poblaciones, el reconocimiento de su soberanía individual y sus gobiernos; la nueva identidad que como nación le da a la totalidad de la suma de sociedades o grupos sociales que integran los estados que se unen; el reconocimiento de la soberanía federal; y la consecuente división política interior, en la que se mantiene una identidad territorial única, pero sin perder las propias de cada subdivisión federativa.

## ii. Características del Estado Federal.

Hasta ahora hemos sentado conceptos acerca del Estado y el federalismo; sin embargo, es menester precisar y definir aquello que distingue al Estado Federal de otras formas de Estados. Al asumir la idea de “la anatomía del federalismo”, como parámetro de análisis, prácticamente se exige la declaración de las características exclusivas de un Estado Federal.

Está claro que, en la actualidad, las formas de Estado se limitan a ser Unitarios o Compuestos; en este último caso, principalmente, federales, aunque se reconoce la existencia de estados Confederados o Regionales. Las características del Estado Federal, entonces, se limitarán a aquellas que lo distinguen frente a su forma opuesta: el Estado Central o Unitario.

En un primer diagnóstico, insistiremos en que a todo Estado Federal lo distinguen, sin lugar a dudas, los elementos que ya hemos estudiado, como lo son el territorio, su población y la soberanía, pero desde la perspectiva del pacto o unión de los estados que le dan vida; es decir, la suma de los territorios, las poblaciones y las soberanías de los estados que se unen para formar un territorio nacional, una identidad única de su población, un poder supremo y la personalidad única de la Federación. En este sentido, Porrúa Pérez señala que:

---

<sup>94</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, nota 68, p. 239.

Un Estado Federal debe tener las siguientes características:

1. **Un territorio propio**, constituido como unidad por la suma de los estados miembros.
2. **Una población**, que dentro del estado miembro, forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esa población de los estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal.
3. **Una sola soberanía**, el poder supremo es el del Estado Federal. Los estados miembros participan del poder, pero solo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.
4. **La personalidad del Estado Federal es única**; en el plano internacional no representan papel alguno los estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, siendo estos últimos representantes de los estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; de esta forma, la cantidad de diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes, en esta forma la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores solo varía si aumentan o disminuyen los estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por estados.<sup>95</sup>

Podemos asumir en este punto, que la manera en que se integran las Cámaras del Poder Legislativo constituye también una característica propia de los Estados Federales.

---

<sup>95</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 5, p. 471.

Ahora bien, siguiendo un análisis exhaustivo, encontramos otras características de los Estados Federales mucho más específicas. Por su parte, Joaquín Brage Camazano reconoce elementos o perfiles constantes del Estado Federal, siguiendo las conclusiones de Vergottini y Pérez Royo,<sup>96</sup> apuntando que todo Estado Federal, debe tener ciertos elementos básicos y constantes, siendo los principales:

- a) *Un ordenamiento constitucional federal común.* Tiene que existir una Constitución Federal. Como dice Pérez Royo, “detrás de un Estado Federal digno de tal nombre hay siempre un Poder Constituyente único”, que es lo que explica que el Derecho Federal sea un derecho inmediatamente aplicable a toda la población y en todos los territorios de las unidades que se federan sin necesidad de intermediación de ningún tipo. “Esto es lo que distingue, ante todo, al Estado Federal de la Confederación”.
- b) *Ciudadanía federal.* Como dice Pérez Royo, “si el Poder Constituyente es único, es porque reside en un único pueblo como titular del mismo, el cual tiene que estar constituido por todos los ciudadanos de todos los territorios que se federan”.
- c) *Acogida del principio de separación de poderes.* No tiene por qué tratarse de un sistema republicano de gobierno (Bélgica es una monarquía federal).
- d) *Reconocimiento en la Constitución Federal de la garantía de la existencia autónoma de los Estados.* Se garantiza un nivel elevado de autonomía política de los estados miembros.
- e) *La subordinación de los ordenamientos de los entes territoriales a la Constitución Federal.*
- f) *Distribución de las competencias, incluyendo las legislativas (no solo las ejecutivas, que también por*

---

<sup>96</sup> Brage Camazano, Joaquín, en un Estudio Preliminar al Federalismo Alemán, resume de la lectura de los autores Giuseppe de Vergottini y Javier Pérez Royo, de sus obras Derecho Constitucional Comparado y Curso de Derecho Constitucional, respectivamente, las características intrínsecas del Estado Federal.

*supuesto) entre la Federación y los estados.* Como dice Pérez Royo “puesto que la autonomía política en el Estado democrático equivale a tener voluntad propia y puesto que la manifestación de voluntad en el Estado es la ley, es éste el punto de partida esencial del Estado Federal. Si no hay creación del Derecho por unidades territoriales menores no hay Estado Federal”.<sup>97</sup>

- g) *Distribución de recursos tributarios entre la Federación y los estados miembros.* Éstos han de tener autonomía económica, presupuesto indispensable de una autonomía política real.
- h) *Rigidez constitucional Federal,* que no solo conlleve la disponibilidad de la Constitución para el legislador federal, sino que implique también la articulación de un procedimiento para que las unidades territoriales participen en la reforma de la Constitución Federal.
- i) *La inmodificabilidad del principio federal.*
- j) *Bicameralismo.* Todos los Estados Federales son bicamerales y la Cámara alta (federal) puede tener más poderes que la Cámara baja (estatal) por contraste con lo que suele ocurrir en estados no federales.
- k) *Participación de las entidades territoriales en la formación de la voluntad de la Federación (Derecho federal, en especial el legislativo) a fin de evitar el aislamiento del nivel federal y el estatal.* Ello hace alusión, esencialmente, a las segundas Cámaras como mecanismo para lograr esa participación a escala legislativa.
- l) *Vigilancia Federal* y, en casos extremos, *intervención federal,* con la finalidad de garantizar que los estados miembros observen el Derecho Federal.
- m) Existencia de una *instancia de resolución de conflictos, judicial especialmente, entre la Federación y las entidades*

---

<sup>97</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005, p. 967.

*federadas o entre estas últimas*. Por lo general, se reconoce a estas entidades federadas una cierta influencia en la composición de dicha instancia (tribunal supremo o constitucional).

- n) A estos requisitos o rasgos, añade Gamper<sup>98</sup> el de la autonomía constitucional, que supone que los Estados miembros, han de poder aprobar por sí mismos y con autonomía, su propia Constitución o Norma Constitucional (distinta de una mera ley, especialmente por exigir un *quórum* especial en su aprobación) que regule su organización, procedimiento legislativo, derechos fundamentales, etcétera. Esta norma ha de ser, desde luego compatible con la Constitución Federal.<sup>99</sup>

Sin duda, cada una de las características que los autores citados establece respecto al Estado Federal resultan atinadas y seguramente se pueden desprender una serie de elementos particulares que pudieran tomarse en cuenta como propios de este sistema; sin embargo, consideramos que dichos autores manejan los elementos comunes a cualquier tipo de Estado Federal, si consideramos que cada Estado o Nación puede alejarse o acercarse al modelo original propuesto por los norteamericanos.

De lo anterior y por la trascendencia del tema, para los fines de la presente investigación, consideramos oportuno destacar uno de los elementos inmutables del Estado Federal, como lo es: la existencia de órdenes subnacionales. Esta condición determina definitivamente su concepción, génesis, organización, funcionamiento y fines.

Así pues, en un Estado Federal se conciben distintos órdenes o niveles de gobierno, considerando la existencia de una Federación y dos o más estados federados,

---

<sup>98</sup> Gamper, Ana, *A Global Theory of Federalism: the Nature and Challenges of a Federal State*, *Germal Law Journal*, vol. 6, núm. 10, 2005. Citada por Joaquín Brage Camazano en el Estudio Preliminar. *El Federalismo Alemán*. De la obra *El federalismo y el Regionalismo como forma Estructural del Estado Constitucional* de Haberle, Peter, México, UNAM, 2006, p.LXI.

<sup>99</sup> Brage Camazano, Joaquín. Estudio Preliminar. *El Federalismo Alemán*. De la obra *El federalismo y el Regionalismo como forma Estructural del Estado Constitucional* de Haberle, Peter, México, UNAM, 2006, p.LII.

En donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial. La forma común de este formato dual es la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por otro lado, determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (usualmente estados o repúblicas, además de los Länders en Alemania o los cantones suizos), cada uno con determinadas capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos.<sup>100</sup>

Adicionalmente Jorge Carpizo, por su parte, señala que: “En el sistema federal, la Norma Suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados”<sup>101</sup> y resume sus características, en función de las entidades federativas, las cuales gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno; sus funcionarios no dependen de las autoridades federales; deben poseer recursos económicos para satisfacer sus necesidades; e intervienen en el proceso de reforma constitucional.<sup>102</sup>

Así podemos encontrar múltiples opiniones sobre la naturaleza de las relaciones entre la Federación y los estados miembros. Por ejemplo, José Gamas Torruco sostiene que son formalmente iguales entre sí en el sentido de que están subordinados, en la misma medida, a la propia Constitución, sin que entre ellos exista relación jerárquica. Se distinguen solo por la distinta competencia que la propia Constitución les asigna.<sup>103</sup> Y la cual engendra la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos.<sup>104</sup>

Ahora bien, Tonatiuh Guillén apunta que, de la experiencia de Estados Unidos y de otros sistemas federales en el mundo, se han destacado los siguientes principios característicos de este modelo en orden al ejercicio del poder público:

---

<sup>100</sup> Guillén López, Tonatiuh, “Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia”, México, Instituto Federal Electoral, 2001, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática (Núm. 17), <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=512>, ISBN 968-7750-36-7, p. 13.

<sup>101</sup> Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, Biblioteca Jurídica UNAM, 1973, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=660>, p. 15.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>103</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, nota 68, p. 241.

<sup>104</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2006, p. 124.

- a) Principio de separación: una Constitución Federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno.
- b) Principio de autonomía: cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, "soberano", en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.
- c) Principio de participación: las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales.<sup>105</sup>

Prácticamente, los elementos que distinguen al Estado Federal del Unitario o Central, son la consecuencia de su naturaleza, es decir, del pacto de unión (federalización) o decreto de descentralización (federalización) y la coexistencia de órganos jurídico-central y órganos jurídico-locales en una sola dimensión.

En conclusión, las características del Estado Federal, como lo son: el pacto consignado en el documento supremo conocido como Constitución, con vigencia y de observancia general, en todo el territorio nacional y en todos los territorios de los estados federados, así como su rigidez; la división o separación de poderes; el reconocimiento y respeto de éstos en cada uno de sus integrantes; la distribución de competencias, incluso tributarias; la representación de los estados en el Poder Legislativo Federal; las instancias jurisdiccionales para dirimir controversias entre sus integrantes y; sobre todo la posibilidad de concebir por cada uno de los estados miembros de la Federación su propia Constitución, son el resultado de un elemento exclusivo del Estado Federal: la existencia de, al menos, dos órdenes o niveles de gobierno.

### **iii. Federación como elemento del Estado Federal.**

Poco se han discutido las diferencias sustanciales entre Federación, federalismo y el concepto mismo de Estado Federal. De hecho suele utilizarse indiscriminadamente todos estos conceptos. Más aún, el término de Federación ni siquiera es objeto de estudio exhaustivo por los tratadistas de la materia.

---

<sup>105</sup> Guillén López, Tonatiuh, "Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia", México, *Instituto Federal Electoral*, 2001, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática (Núm. 17), <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=512> , ISBN 968-7750-36-7, p. 21.

Hemos decidido pues, hacer un alto breve y exponer algunas consideraciones sobre el concepto de Federación a fin de entender cuál es la correlación que guarda con el concepto de Estado y federalismo, particularmente.

La génesis del Estado era para Altusio un pacto, mas no de los individuos en cuanto a tales, sino de las provincias que, con motivo de colmar de mejor manera sus necesidades básicas, convenían en asociarse con otras provincias pactando un *modus vivendi* específico, el cual tomaba el cuerpo y eficacia a través de un *ius symbioticum* universal, es decir, un derecho universal de los simbioses. Este pacto genético lo llamó, *pacto constitutionis*, o de creación del Estado. “Como una Federación de grupos organizados, no de individuos.”<sup>106</sup>

La analogía que propone Altusio, al pacto de provincias, con el concepto simbiótico o de asociación, resulta en suma interesante y altamente explicativo para los fines de nuestra disertación en cuanto a los alcances del término Federación.

Aunque tradicionalmente la simbiosis como proceso de interacción biológica está ligada a los seres vivos, no escapa de nuestra atención la acertada connotación que este autor clásico de la teoría política le da.

Los procesos simbióticos se caracterizan, principalmente, por cuatro situaciones: primera, la intervención de organismos disimiles; segunda, la asociación íntima de éstos; tercera, la obtención de beneficios, al menos para una de las partes; y cuarta, en algunos casos, la creación de un organismo distinto.

Ahora bien, la Federación es el resultado de la unión de otros estados y constituye una nueva entidad, identidad o sujeto y, por supuesto encaminada a la obtención de beneficios superiores.

Los contrayentes, diría Proudhon, no solo se obligan sinalagmática y conmutativamente, los unos para con los otros, sino que también se reservan individualmente al celebrar el pacto, más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden.<sup>107</sup>

La Federación es pues:

---

<sup>106</sup> Altusio, Juan, “Política”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), p. 90.

<sup>107</sup> Proudhon, Pierre Joseph, *op.cit.*, nota 98, p. 92.

Una unión permanente, basada en el libre convenio, y al servicio del fin común, de la auto conservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común.<sup>108</sup>

Por su parte, José Barragán, concluye que la Federación es una creación jurídica, es una ficción del Derecho, como dijeron los romanos de las personas morales. No tiene como esenciales ni el elemento territorial ni el elemento poblacional,<sup>109</sup> es decir, a diferencia del Estado que sí lo tiene.

En alcance a la definición de José Barragán, podemos explicar lo siguiente: por una parte, la denotación de la Federación a la ficción; y, por otra, el desapego al elemento territorial y al elemento humano.

Pues bien, en primer lugar, la Federación es el resultado de la unión de dos o más estados, es decir, el pacto, acuerdo o convenio entre estados da como consecuencia la creación de un nuevo ente denominado Federación, al cual se le atribuyen poderes, facultades y funciones, de allí que le atribuya el carácter de creación jurídica.

Asimismo, dicho pacto le brinda, entre otras cosas, una personalidad jurídica propia que la hace coexistir con otras formas de organización política hacia el interior y exterior del Estado en el que se encuentra.

Al Estado lo definen sus elementos; a la Federación, el conjunto de órganos que la integran para el ejercicio de la soberanía y autoridad, en consecuencia, que le es cedida por los estados miembros en orden al pacto federal que han celebrado, dando como resultado la personalidad moral de la que hablaba Barragán.

Ahora bien, en segundo lugar, la Federación, a diferencia del Estado y de las entidades federativas, puede subsistir sin territorio propio, la legitimación de su existencia reside más bien en el pacto federal y en sus competencias jurídicas.

---

<sup>108</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982, p. 348.

<sup>109</sup> Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión Histórico Constitucional*, México, UNAM, 2007, p.88.

A pesar de lo anterior, la Federación debe contar con un espacio como asiento de sus órganos o poderes establecidos; por ello, se instituye un Distrito Federal, como un centro geográfico en el cual se garantiza la libertad que requieren los órganos federales para actuar.

De esta forma, el Distrito Federal surgió como respuesta a la necesidad de “que residieran los poderes federales y pudieran desarrollar su actividad libre de interferencias. Nadie dudó de que en tal zona los órganos federales ejercieran jurisdicción plena con exclusión de las autoridades locales. Con ello se evitarían los conflictos entre las autoridades de los dos órdenes.”<sup>110</sup>

Es por ello que, aun cuando la Federación no cuente con un territorio propio, sí cuenta con un espacio geográfico, el cual puede variar en cuanto a extensión, pero que, sin dudas, garantiza a los poderes federales su autonomía, evitando con ello conflictos con los órdenes de las entidades miembros.

#### **iv. El estado miembro en la Federación**

Es menester detenernos a estudiar el caso del estado miembro de una Federación. Hemos insistido, al denunciar las características de los Estados Federales, que la existencia de un segundo orden de gobierno es la marca que los distingue, aunque la existencia de un tercer orden sería la marca que distingue al Estado Federal Mexicano, pero ya ahondaremos en eso en el capítulo tercero, por lo pronto nos limitaremos al estudio de las entidades federativas como miembros de la Federación.

En un sistema federal como forma de organización política de un Estado, es precisamente la del estado o entidad federada el elemento *sine qua non* de aquél.

A esta entidad se le conoce de muchas maneras y resulta trascendental en la configuración y constitución del Estado Federal. Así pues, podemos identificar a este elemento como provincia, entidad federativa, estado federado, gobierno subnacional, *lander* (en el caso alemán), entre otros.

Kelsen sostiene que entre los países (*Lander*), y los llamados “estados miembros” de un Estado Federal, hay tan solo una diferencia relativamente

---

<sup>110</sup> Gamas Torruco, José., *op. cit.*, nota 68, pp. 717 y 718.

pequeña. El Estado Federal representa un aumento del grado de descentralización: tenemos este tipo cuando no solo la ejecución y la legislación se encuentran repartidas entre una autoridad central y varias autoridades locales, sino cuando, además, se confiere a los órganos legislativos locales competencia para darse la Constitución en su esfera particular, de un modo total o solamente parcial; es decir, dentro del marco fijado por las normas establecidas en la Constitución Central.

Aquí podemos hablar de una autonomía de la Constitución, más o menos amplia, la cual puede también darse por lo menos en cierto grado, en los llamados “países”. Para que los miembros sean considerados como “estado” es preciso que participen en la legislación central o además en la ejecución central. Esto se lleva a cabo técnicamente haciendo que el órgano legislativo central se encuentre formado por dos corporaciones, de las cuales una procederá del elección por todo el pueblo (Cámara popular) –*Volkshaus*– mientras que la otra se compondrá de miembros designados por los parlamentos locales o bien por los gobiernos locales (Cámara de países o Cámara de Estados) –*Staatenhaus*–. Ésta es la organización característica del Poder Legislativo Central en el Estado Federal.<sup>111</sup>

La entidad federativa asume dicha calidad y adquiere todos los elementos distintivos que conlleva el pertenecer a un Estado Federal, independientemente del proceso de creación, es decir, no importa si es consecuencia de un pacto entre estados soberanos, o bien, por decreto de un Estado Unitario que decide asumir la forma de un Estado Federal.

Lo único que nos permitirá determinar si un Estado es o no Federal, es el examen del contenido de su Constitución y no el nombre que más o menos arbitrariamente adopte. En cambio, será totalmente indiferente cuál haya sido la forma de su origen, su proceso genético, esto es, si ha nacido por medio de un contrato (en el que se establezca la constitución), entre estados hasta entonces “soberanos”, es decir, entre estados antes solo sometidos al orden jurídico internacional; o a merced de una ley de un Estado Unitario, que se transforme mediante ella en Estado Federal.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Kelsen, Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional, 1974, p. 180.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 181.

Ahora bien, entre las características que vale la pena destacar de las entidades federativas dada su trascendencia es que mantiene el poder de autodeterminar su régimen interior, mediante su propia Constitución, claro está, en orden al pacto federal que celebrara originariamente con las demás entidades. Esta capacidad o poder de hacerlo le garantiza su autonomía, más allá del eterno debate sobre si las entidades son o no soberanas. Al respecto, Kelsen apunta que:

El problema llamado de la soberanía en el Estado Federal, es decir, la cuestión acerca de si son soberanos los estados-miembros o lo es la Federación (es decir si son soberanos los órdenes locales o el orden central o ambos) no existe en puridad: se trata de un pseudoproblema que se ha planteado inútilmente grandes dificultades a la literatura política moderna.<sup>113</sup>

Otro elemento realmente trascendental es la participación que tienen en la formación de la voluntad federal, es decir, la voluntad federal se expresa a través de los cuerpos normativos y disposiciones legales y las entidades federativas influyen en su expresión a través de sus representantes en la cámara alta. Como sabemos, el bicameralismo es también una de las características de los Estados Federales y la Cámara de Senadores constituye el órgano que representa los intereses de cada entidad federada. Además de la intervención de los cuerpos legislativos locales en las reformas constitucionales.

Carre de Malberg declara que esta participación es un obstáculo para que se pueda considerar al Estado Federal y al estado particular como extraños el uno al otro; como dos estados que funcionan cada cual separadamente en su propia esfera; implica entre ellos una relación de dependencia y de coordinación, una combinación.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>114</sup> Carre de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, UNAM, 1998, p. 126.

### **C) Antecedentes del Federalismo en México**

Hasta ahora hemos estudiado una amplia serie de temas con la firme convicción de que son suficientes y bastantes para entender al Estado Federal como forma de Estado, como forma de ejercicio del poder público y como una forma de organizar las interrelaciones de sus integrantes.

Consideramos menester, con los conocimientos previamente obtenidos, transitar por los antecedentes histórico-constitucionales del federalismo en nuestro país, así como, describir las características propias e íntimas de este modelo, bajo la concepción y pragmatismo mexicano, ya que éstas nos darán, al confrontarse, una justa dimensión de la realidad de los entes municipales en el federalismo y en el constitucionalismo mexicano.

#### **a. Historia del federalismo mexicano.**

Hemos dividido la historia del federalismo mexicano, para efectos de nuestro estudio, en federalismo post independentista y post revolucionario.

Los antecedentes de la decisión de conformar un Estado Federal son incontrovertibles, pues todo el acervo legislativo, teórico y jurídico apunta a la reproducción del modelo norteamericano.

Llama la atención cómo el federalismo en nuestro país pasó de una idea política a una pugna entre los partidos liberal y conservador, para finalmente institucionalizarse como una decisión política fundamental adoptada por el Estado Mexicano,<sup>115</sup> como lo señala Felipe Tena Ramírez:

El federalismo, que había sido una actitud política en su origen, siguió siéndolo al convertirse en bandera del partido cuando los liberales lo defendieron como forma indeclinable de libertad. Hasta el triunfo definitivo de la República, fue dentro del programa

---

<sup>115</sup> Con lo anterior queremos destacar, como lo veremos más adelante, que aun cuando exista la teoría de que el federalismo fue impuesto por las provincias una vez que se logra la independencia, para unir las en un solo Estado; o bien, aquella tesis que sostiene que fue útil para separar lo centralizado, no deja de ser un modelo retomado por la influencia norteamericana, el cual surgió como una idea política que pasó a ser pugna entre los partidos liberal y conservador por más del incipiente medio siglo de vida de nuestro país; para terminar siendo una decisión política fundamental adoptada en definitiva en la Constitución de 1857, respetada en la Constitución de 1917 y que actualmente nos rige, no obstante que se han sufrido y a la fecha se siguen sufriendo procesos de federalización en incluso de concentración de facultades en un solo poder constituido, como lo es la figura presidencial.

liberal la tesis más combatida por los conservadores y la más discutida en los intentos de transacción de los moderados. Su importancia polémica, esencialmente política, ocultó durante los años de lucha su conveniencia real para la vida del país. Solo voces aisladas señalaron por entonces la necesidad de descentralizar el mecanismo gubernamental, atendiendo a las peculiaridades regionales. El tiempo y la victoria dieron la razón a quienes consideraron inevitable fraccionar la autoridad en la vasta extensión territorial.<sup>116</sup>

Los orígenes del federalismo mexicano evocan el sentimiento de un pueblo sometido a la Corona Española y sin soberanía, en contraste con el modelo norteamericano que fue tomado como base.<sup>117</sup>

Es por eso que Felipe Tena Ramírez sostiene de una manera sintética la forma en que surgió el federalismo en México de la siguiente idea: “El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo.”<sup>118</sup>

Siguiendo esta lógica, entendemos por qué el federalismo en México, en cuanto a su origen, lejos de apegarse al modelo norteamericano, tomó su propio cauce y sus propios matices, ya que hay autores que encuentran sus antecedentes en las Diputaciones Provinciales, como un elemento fundamental y originario del federalismo mexicano y como una forma preexistente y condicionante para su adopción, con una secuencia lógica e histórica.

---

<sup>116</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 139, pp. 110 y 111.

<sup>117</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, nota 68, pp. 253-254. “Mientras en Estados Unidos de América había previamente estados independientes, en México existían provincias sometidas, y donde el pueblo jamás ejerció soberanía. Mientras en Estados Unidos se desarrolló la práctica colonial del <<gobierno propio>>, a través de asambleas representativas locales electas, que fueron verdaderas escuelas de formación política, México se formó durante el tránsito español hacia el absolutismo. Tales asambleas aparecieron sólo dos años después de iniciada la Guerra de Independencia, como una reacción liberal tardía, y mantuvieron azarosa vigencia. Mientras en Estados Unidos de América se cumplían y desarrollaban los derechos del súbdito británico y se establecían los fundamentos de un Estado de Derecho, en México regían los mandatos unilaterales de la Corona y la trágica sentencia <<la ley se acata, pero no se cumple>>, que dejó una huella tan nefasta como perdurable”.

<sup>118</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 139, p. 108.

En nuestro país, la adopción del federalismo fue materia de largos y acalorados debates a lo largo de más de la primera mitad del siglo XIX; destacando el irrefutable hecho de que el Estado Mexicano, a diferencia del Norteamericano, proponía la implementación de aquel modelo para dar vida política y jurídica a sus provincias y así descentralizar y unir, por contradictorio que parezca.

El propósito de este apartado es mostrar la evolución, desde sus orígenes, de la aplicación del modelo federal en nuestras Constituciones, tomando como referencia los documentos constitucionales formulados a lo largo de la vida independiente de México, pues hasta entonces, y desde la época prehispánica, había prevalecido una tradición centralista.

### **i. Federalismo post independentista**

El génesis del federalismo mexicano se remonta formalmente al siglo XIX, con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, proclamada solemnemente el 4 de octubre de 1824.

A esta Constitución, en la que se instaura expresamente el federalismo, le anteceden algunos documentos que fueron los que gestaron el pacto federal mexicano, tal es el caso del Acta Constitutiva de la Federación firmada el 31 de enero de 1824, como estatuto provisional del nuevo gobierno en tanto que se terminaban los trabajos del Congreso Constituyente, instalado en noviembre de 1823.

No pasamos por alto otros hitos y documentos históricos tales como los Elementos Constitucionales de 1812, el Acta Solemne de Declaración de Independencia de la América Septentrional de 1813, la Constitución de Apatzingán de 1814, el Ultimátum o Pacto de Casa Mata, de febrero 1823; y el Pacto Federal de Anáhuac, de 1823 también. Todos ellos fueron intentos fallidos de insurgencia durante los 11 años de guerra de independencia (1810-1821), o bien, documentos que sentaron las bases para el federalismo mexicano, sin ser documentos formalmente constitucionales.

Para llegar a la adopción del federalismo en México y la posibilidad de desmembramiento por el que se pronunciaban las provincias “el 5 de junio de 1823, la diputación provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México sólo en calidad de convocante... el

cual en vísperas de disolverse por no ser ya Constituyente, se declaraba por el sistema federal”.<sup>119</sup>

La adopción del federalismo en México fue a instancias de la presión ejercida por las provincias preexistentes e, incluso, por aquellas que apenas se erigían como tales; es decir, se estaba ante la posibilidad de un desmembramiento de dichas provincias, tentadas a erigirse en Estados Libres y Soberanos, motivo por el cual solo reconocieron al Congreso de México, como un Congreso Convocante, quien se vio obligado a emitir el denominado “Voto por la forma de República Federada”, cuyo texto es el siguiente:

### **VOTO POR LA FORMA DE REPÚBLICA FEDERADA**

El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación.---Junio 12 de 1823.<sup>120</sup>

Asimismo, tan importante era el debate en torno al federalismo que,

El 20 de noviembre, la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal<<punto cierto de unión de las provincias>>, <<norte seguro al gobierno general>>, <<garantía natural>> para los pueblos, según la exposición que la acompañaba.<sup>121</sup>

Se destaca del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, sus artículos 5° y 6°, toda vez que, en los mismos, no solo se establece la forma de gobierno federal, sino la soberanía de los estados integrantes, preceptos que señalaron:

Artículo 5° La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

<sup>119</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, 5° ed., México, Porrúa, 1973, pp. 146-147.

<sup>120</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 156, p. 152.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 153.

Artículo 6º Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.<sup>122</sup>

Pues bien, la Constitución de 1824 establecía, en su artículo 4º, que la forma de gobierno adoptada por la nación sería la de república representativa popular federal; en su artículo 5º, claramente disponía de los estados<sup>123</sup> y territorios que integraban a la Federación; en su artículo 49 fracción III el respeto de la independencia de los gobiernos de los estados entre sí; y en el artículo 157, la manera en que se dividirían para su ejercicio los poderes de los estados.<sup>124</sup>

Tan importante fue para el Constituyente de 1824, que estableció en el artículo 171, la irreformabilidad de la forma de gobierno y la división de los poderes supremos de la Federación, al establecer textualmente lo siguiente:

Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación y de los estados.<sup>125</sup>

Así las cosas, encontramos una Constitución en la que se dispone explícitamente el sistema federal para su organización, pasando desde la manera en que se organizan los Poderes de la Unión, hasta el respeto a la

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 154.

<sup>123</sup> Entendidos éstos como entidades federativas: El estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México.

<sup>124</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. "El Federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)", México, *ILSEN*, 1998, [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo\\_Mexicano.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo_Mexicano.pdf), p. 40

<sup>125</sup> Texto original de la Universidad Nacional Autónoma de México, "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824", *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf>

autonomía e independencia para autodeterminar el régimen interior de los estados.

No podemos pasar por alto el comentario que vierte la Maestra Josefina Zoraida Vázquez, en torno al federalismo adoptado en la Constitución de 1824, al analizar:

Por otra parte, no se percataron de que ese primer federalismo mexicano se interpretaba más bien como anti federalismo jeffersoniano, es decir, el que subraya la autonomía de los estados; por tanto, era más radical y, paradójicamente, mucho menos centralista que el estadounidense. Tocqueville, en su *Democracia en América*, comentaría una diferencia esencial: que mientras el federalismo estadounidense gobernaba individuos, el mexicano gobernaba estados.<sup>126</sup>

Sin embargo, el incipiente federalismo mexicano sufre su primer tropiezo con las llamadas Siete Leyes Constitucionales, en 1836.

Mientras que el Maestro Reynaldo Robles Martínez apunta respecto a esta situación lo siguiente:

Dos tendencias partidistas se enfrentaron en la primera época de México Independiente: los liberales y los conservadores, los primeros pugnando por la forma de gobierno republicana democrática y federalista, y los segundos pretendiendo que gobernarán las clases preparadas, luchando posteriormente por la Monarquía y el Centralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales.<sup>127</sup>

La adopción del centralismo en las Siete Leyes de 1836 obedeció, sin lugar a dudas, a esa pugna de poder entre los liberales y los conservadores, así

---

<sup>126</sup> Véase la participación de la Maestra Josefina Zoraida Vázquez en la obra compilada por Galeana, Patricia, *México y sus Constituciones*, 2° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 78 y 79.

<sup>127</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 1993, p. 78, en Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, *El Federalismo en México y los problemas sociales del País*, México, Flores, p. 100.

como a las condiciones políticas que se vivían en el país, agudizadas por las reformas que había implementado el Vicepresidente Valentín Gómez Farías,<sup>128</sup> y que el autor Reynaldo Sordo Cedeño, resume de la siguiente manera:

Las reformas de Valentín Gómez Farías y su grupo en el Congreso tuvieron un costo muy alto para el sistema federal: 1) desestructuraron de una forma muy rápida a una sociedad muy tradicional; 2) el movimiento liberal y el federalismo se desprestigiaron y perdieron apoyos importantes dentro del ejército; 3) causaron gran inquietud en la sociedad, por el uso de la violencia, sin ninguna protección para el ciudadano; y, 4) abrieron la posibilidad de que se intentara otra forma de organizar el poder público. Sin esta experiencia de radicalismo es impensable el movimiento por el centralismo.<sup>129</sup>

Al respecto el Maestro José Barragán explica:

La etapa centralista, que va de 1835 a 1846, se caracteriza por una enorme movilidad y reacomodo de las fuerzas políticas, con predominio, desde luego, de los conservadores; por el proceso de anexión que los Estados Unidos se hicieron de más de la mitad de nuestro territorio; y, desde el punto de vista constitucionalista, por la presencia, a lo largo del periodo, de varias asambleas constituyentes, ansiosas de debatir y profesar unas su vocación centralista y las otras su fervor federalista.<sup>130</sup>

En consecuencia, al llegar los conservadores al poder, la caída o desaparición del federalismo era inminente y así sucedió. En 1835, se instala el

---

<sup>128</sup> Hay que recordar que Valentín Gómez Farías ocupó la Presidencia ante la ausencia por intervalos en los cuales Antonio López de Santa Anna se retiraba a su célebre Hacienda de Manga de Clavo, periodo de tiempo que abarcaba la segunda mitad de 1833 y la primera mitad de 1834. *Cfr.* en la participación de Sordo Cedeño, Reynaldo, "Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana", en Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus Constituciones*, 2° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 96-101.

<sup>129</sup> *Ibíd.*, p. 98.

<sup>130</sup> Véase en la participación de Barragán Barragán, José, *Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836*, en Galeana, Patricia (Comp.), *op. cit.*, nota 164, p. 116.

Congreso Constituyente y en 1836 se publica la Nueva Constitución, que, en palabras de Ubiarco Maldonado: “destruyó completamente el federalismo”.<sup>131</sup>

Ahora bien, el segundo antecedente histórico Constitucional de la Federación mexicana se encuentra en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. El motivo de la restauración del federalismo: la apropiación de los territorios del norte del país por los Estados Unidos de América.

La Nación se encontraba convulsionada ante la crisis económica, política y social, por lo que las grandes obras siempre surgen en la época de crisis creada por la torpeza o ineficiencia que las precede, por lo que la Nación nuevamente optó por la reestructura del sistema federal, a través de la denominada Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la cual el Maestro Héctor Fix-Zamudio explica como:

... la creación y promulgación del documento constitucional conocido como Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que, no obstante su brevedad, tiene mucha trascendencia en la historia constitucional de nuestro país como conjunto de reformas esenciales al texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 4 de octubre de 1824, y de la cual forma parte el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero del mismo año.<sup>132</sup>

Sobre las características del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, consideramos como una referencia más que acertada, las conclusiones que en el estudio del “Marco Jurídico” hace el maestro Fix-Zamudio, quien destaca la introducción al Texto Constitucional del Juicio de Amparo, la supresión de la vicepresidencia, el reforzamiento de los derechos individuales de los gobernados, así como el sufragio universal, la representación proporcional, el juicio político de responsabilidad de altos funcionarios y se perfeccionaron los mecanismos de la reforma constitucional. Finalmente, también se regularon los procedimientos para la declaración general de la constitucionalidad de las leyes

---

<sup>131</sup> Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, *op. cit.*, nota 166, p. 101.

<sup>132</sup> Fix-Samudio, Héctor, *Marco Jurídico* (del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847), en Galeana, Patricia (Comp.), *op. cit.*, nota 164, p. 198.

federales y locales por parte del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.<sup>133</sup>

Ahora bien, el tercer antecedente histórico Constitucional de la Federación mexicana lo constituye la Constitución de 1857, mediante la cual se consolida el sistema federal para México.

Sobre la concepción de la Constitución de 1857, es digno tomar en cuenta que se llevó a cabo al seno de acalorados debates, toda vez que se gestaba la Reforma y, con ello, las pugnas entre quienes querían solamente restaurar la Constitución de 1824 y quienes consideraban la necesidad de elaborar una nueva Ley Suprema, lo cual les permitiría establecer los cambios sustanciales que la altura de los tiempos exigían.

Sobre este tema, Catalina Sierra expone:

La principal batalla que dio el partido liberal consistió en elaborar y promulgar un nuevo Código; única forma de fijar jurídicamente las tan deseadas reformas. A tal propósito se enfrentaba la fracción reaccionaria de diferentes maneras: primero, tratando de restaurar la Carta de 1824 y, cuando la tentativa fracasó, oponiéndose a la aprobación de aquellos artículos que contenían reformas de alguna monta. Manejó también un incipiente <<filibusterismo>> parlamentario, para consumir el tiempo en discusiones insustanciales; pedía a la mesa del Congreso, por ejemplo, la lectura de documentos interminables, y cuando eso no bastaba, los reaccionarios desaparecían a la hora de las votaciones, o impedían las sesiones por falta del *quorum* reglamentario. Esta oposición revela hasta qué punto parecía, a los ojos de los moderados, progresista y revolucionario el espíritu que animaba al Código de 1857.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, pp. 241 y 242.

<sup>134</sup> Véase en el Estudio Preliminar elaborado por Catalina Sierra Casasús, en la obra de Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, p. XIV.

Así las cosas, la Constitución de 1857 dispondría, definitivamente, como forma de gobierno el de la república federal y mostraría otros avances, como lo son derechos humanos y garantías jurídicas.

Otro aspecto importante de la Constitución de 1857 era el papel que jugaba el pueblo en orden a la soberanía y la forma de Estado adoptada: la federal. De los artículos 39, 40 y 41,<sup>135</sup> matiza José Barragán, se puede apreciar una secuencia perfecta: ahí se encuentra el principio de la soberanía popular; seguida de la voluntad del pueblo soberano para constituirse en una República representativa, popular, federal, compuesta de estados libres y soberanos; el principio de su distribución, para su ejercicio.<sup>136</sup>

Por otra parte, se consolidaba la idea del federalismo en dicho documento constitutivo al expresar en sus artículos 42 a 49, los estados y territorios que integraban la Federación; en el artículo 50 del mismo Texto Constitucional se establece la distribución de los poderes.

Destacamos también la característica de que el Poder Legislativo contemplado en el texto original de la Constitución de 1857, era unicameral, es decir, que no se contemplaba la figura federal del Senado, toda vez que en los artículos 51 y 52, establecía:

#### Del poder legislativo

Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

#### Párrafo I

#### De la elección e instalación del Congreso

---

<sup>135</sup> “Artículo 39. El pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

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

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> , p. 8.

<sup>136</sup> Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, op. cit., nota 142, p. 92.

Art. 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos<sup>137</sup>

No fue sino hasta el año de 1874, cuando se restauró el Senado de la República, siendo característico que se instauró el sistema federal, sin contar con un Senado.

Continuando con las disposiciones en torno al federalismo que se plasmaron en la Constitución de 1857, en el artículo 117 se establecieron las facultades residuales a favor de las entidades federativas y, en el artículo 127, la intervención de las entidades federativas en la voluntad nacional a través de las legislaturas locales.

Acota al respecto, Ubiarco Maldonado, que el federalismo de la Constitución de 1857 tenía las siguientes bases: La Federación se componía de estados y éstos eran libres y soberanos en su régimen interior, unidos a la Federación de acuerdo a la Constitución.<sup>138</sup>

La Constitución de 1857, sin duda, destaca por representar la adopción definitiva del sistema federal en el país, además de incorporar diversas disposiciones que generaron una redistribución u organización de las fuerzas políticas y de los factores reales del poder que predominaban en la época.

Sobre el tema no podemos dejar de aludir al pensamiento de Patricia Galeana respecto a la Constitución de 1857, quien sintetiza que:

Esta Carta Magna dio el triunfo definitivo al régimen federal en la letra constitucional e incorporó el principio fundamental del liberalismo: la tolerancia religiosa, al quedar implícita la libertad de cultos; además hizo explícita la posibilidad de que el Estado interviniera en materia de culto religioso.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, *op. cit.*, nota 156, p. 614.

<sup>138</sup> Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, *op. cit.*, nota 166, p. 107.

<sup>139</sup> Galeana, Patricia, *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano 1865*, en Galeana, Patricia (Comp.), *op. cit.*, nota 164, p. 198.

El cuarto antecedente histórico Constitucional del federalismo en México, propiamente, lo podemos encontrar en la Constitución de 1917. Aunque para muchos, el movimiento revolucionario iniciado en 1910, concluyó con la promulgación de la Constitución de 1917, para otros, la Revolución se extiende hasta 1920, a causa de las luchas que todavía no terminaban en algunas partes del territorio nacional.

Así pues, para efectos de nuestro estudio, la Constitución de 1917 constituye un antecedente post revolucionario del federalismo; sin embargo, cabe destacar que, entre las Constituciones de 1857 y 1917, hubo algunos intentos por regresar al esquema centralista, incluso a la monarquía, por ejemplo, en 1866-67, después de que los conservadores solicitaron la intervención extranjera y que Maximiliano de Habsburgo había dictado el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, declinó la intervención europea y las fuerzas republicanas, no sin una ardua lucha militar e ideológica y se logra en julio del 1867 el episodio denominado “Restauración de la República” y con ella, la vigencia de la Constitución de 1857, de claro corte federalista.<sup>140</sup>

## ii. Federalismo post revolucionario.

Como ya lo señalábamos, la Constitución de 1917 constituye, para efectos de nuestro estudio, el cuarto antecedente histórico constitucional de la vida independiente de México; sin embargo, el primero de la época post revolucionaria, hecho, este último, que cobra especial relevancia por su propósito de cambiar el sistema político y social instaurado, a pesar de la Constitución de 1857 vigente hasta ese momento, por la dictadura de más de 30 años.

La Constitución del 1917 no es un nuevo instrumento, sino la adición y reforma de preceptos subyacentes desde 1824 y votados con variantes en 1857,<sup>141</sup> también es obvio que nuestra Carta de Querétaro no solo es un

---

<sup>140</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. “El Federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis) México”, *ILSEN*, 1998, [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo\\_Mexicano.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo_Mexicano.pdf) , p.45

<sup>141</sup> Véase cómo la denominación de la Constitución de 1917 señala: “Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.”

instrumento político declarativo, sino un texto normativo de profundo contenido social.<sup>142</sup>

El enfoque descrito en el párrafo anterior tenía su fundamento en que prevalecía la forma de gobierno republicana representativa, democrática y federal, así como la esencia de la soberanía, la cual residía originalmente en el pueblo y a cuenta de la revolución, se proponían reformas a la Constitución de 1857 en materia agraria y laboral, apunta Tena Ramírez que, si la revolución constitucionalista se justifica a la luz de la moral y de la necesidad social, la Constitución de 1917, que fue su obra y expresión, debe tener la misma justificación.<sup>143</sup>

Sobre las características de la Constitución de 1917, se pueden escribir muchos tratados; sin embargo, para efectos de la presente investigación consideramos oportuno hacer referencia a las principales características en la que los más destacados autores coinciden; sobre el particular Armando Soto Flores, invoca al Maestro Ignacio Burgoa, al señalar cuáles son los principios fundamentales que se asentaron en nuestra Constitución:

Con referencia a la Constitución mexicana de 1917, dichas decisiones, según el citado maestro emérito, son de seis tipos:

- 1) Políticas. Que comprenden las declaraciones respecto de la soberanía popular; forma federal de Estado y forma de Gobierno republicana y democrática.
- 2) Jurídicas. Relativas a la limitación del poder por medio de las garantías individuales y la institucionalización del Amparo.
- 3) Sociales. Consistentes en la consagración de derechos públicos subjetivos de diversa índole en favor de las clases obrera y campesina, a que hemos aludido.
- 4) Económicas. Con base en la propiedad originaria del Estado y el intervencionismo estatal.
- 5) Culturales. Inherentes a la enseñanza y a la educación.

---

<sup>142</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. El Federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis) México, *ILSEN*, 1998, [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo\\_Mexicano.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo_Mexicano.pdf) , p.50

<sup>143</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 156, p. 72.

6) Religiosas. Respeto a la libertad de cultos y creencias; separación de la Iglesia y el Estado y, en su momento, desconocimiento de la personalidad jurídica de las Iglesias.<sup>144</sup>

Así las cosas, se instala el Constituyente en 1917 y la Constitución de 1917, promulgada a la sazón con un claro carácter federalista, manteniendo en su artículo 40 la voluntad del pueblo de constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Sobre el particular, Jorge Carpizo expone lo siguiente:

El Estado Federal en México está compuesto por la Federación y los estados miembros, y cada uno de ellos, es soberano dentro de su competencia. Los estados miembros son instancia decisoria suprema –según la terminología de Heller– en lo referente a su régimen interior, misma característica que posee la Federación.<sup>145</sup>

En los artículos 42 y 43, se establecen las partes que integran la Federación, como estados y territorios; en materia de soberanía, el pueblo mantenía esencial y originariamente ese poder y concomitante derecho a modificar la forma de gobierno, según lo disponía el artículo 39, así como la manera de ejercer la misma, a través de los poderes de la Unión.

La forma de Gobierno de los estados, para su régimen interior, sería republicano, representativo y popular, manteniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa el municipio, según se desprende de su artículo 115; y, en materia de distribución de competencias, se mantenía la cláusula residual, expresada en el artículo 124, de la siguiente manera: “Las facultades que no están concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Otro de los atributos del federalismo, según hemos estudiado, corresponde a la supremacía federal. Pues bien, la Constitución de 1917, claramente

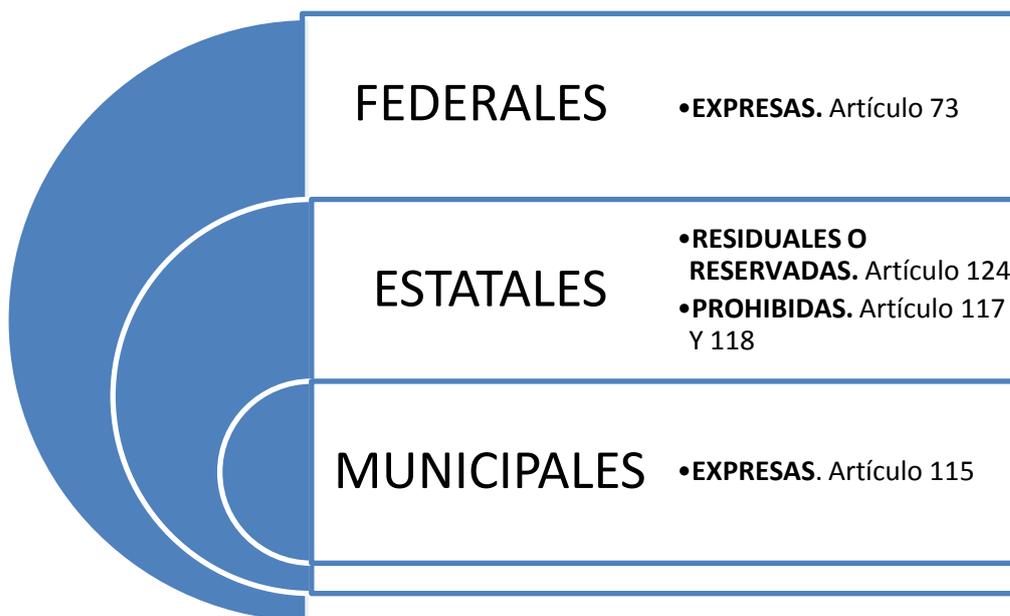
---

<sup>144</sup> Soto Flores, Armando, *Principios fundamentales de la Constitución*, en Galeana, Patricia (Comp.), *op. cit.*, nota 164, p. 374.

<sup>145</sup> Carpizo McGregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 6° ed., México, Porrúa, 1998, p. 88.

establece en su artículo 133 dicho principio cuando dispone que los Jueces de cada estado se arreglarán a la Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieran por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso; y darles el carácter de Ley Suprema en toda la Unión.

### b. Sistema competencial mexicano



El sistema competencial o de distribución de competencias cobra especial relevancia, pues el ejercicio del poder político en un Estado en el que se reconocen dos o más órdenes de gobierno requiere de fórmulas que les permitan ejercer a cada uno, en sus respectivas jurisdicciones, las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado. Esta aseveración constituye uno de los presupuestos esenciales de nuestro trabajo, en tanto que uno de los objetivos es la defensa de las competencias o facultades asignadas constitucional o legalmente a uno de los órdenes de gobierno, tema que será abordado en los capítulos subsecuentes.

El sistema federal mexicano recurre a la fórmula clásica del federalismo bipartito, como lo es Federación y entidades federativas. Apunta el maestro Tena Ramírez que el sistema que instituye la Constitución en punto a la distribución de facultades entre los órdenes central y regional, engendra la

consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que uno no puede prevalecer sobre el otro, según lo estudiábamos en el apartado relativo al estado miembro de la Federación;<sup>146</sup> no obstante, reconoce, constitucionalmente, la existencia de un tercer orden en la realidad política, económica, social y jurídica de nuestro país: municipio.

Aun cuando el federalismo clásico o norteamericano, como el referente más próximo e inmediato del federalismo mexicano, solo reconoce al municipio como una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma la base de organización de los estados,<sup>147</sup> la institución municipal ha ido ganando terreno en el plano del federalismo en México y, en consecuencia, ha tenido que tomar parte en la distribución de competencias, al extremo de garantizar constitucionalmente su autonomía hacendaria.

Mientras hay quienes sostienen que el reparto de competencias no obedece a una regla determinada, sino que depende de la historia política, cultural y social el país que se trate,<sup>148</sup> hay otros que sostienen que la forma de distribución de competencias es el resultado de sistemas preestablecidos para ello.<sup>149</sup>

Ahora bien, bajo esta perspectiva, el federalismo mexicano se ha caracterizado por una fuerte cultura centralizada y centralizadora. En oposición y dadas las condiciones constitucionales, en los últimos años, se han ido transfiriendo poco a poco facultades, atribuciones y competencias a los gobiernos subnacionales (entidades y municipios) en una acción descentralizadora y de municipalización, es decir, bajo la idea del fortalecimiento del federalismo a partir de la descentralización, se ha extendido el reparto competencial a los otros órdenes de gobierno.

La Constitución de 1917 mantuvo el régimen de libre concurrencia del Texto Fundamental precedente, que por cierto había conducido a una cierta anarquía impositiva en el siglo XIX. Sin embargo, de manera gradual se fue edificando un sistema diverso merced a diversas reformas constitucionales que

---

<sup>146</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., nota 139, p. 124.

<sup>147</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 67.

<sup>148</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, 1996, p. 40.

<sup>149</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La División de Poderes. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*, México, SCJN, 2005, p.67.

fortalecieron a la Federación, la cual fue absorbiendo diversas fuentes de ingresos que antes pertenecían a los estados.<sup>150</sup>

Así las cosas, el sistema de distribución o reparto de competencias en México, se constriñe básicamente a tres preceptos constitucionales a saber: el 117, el 118 y el 124.

El de mayor trascendencia, a nuestro juicio es el principio residual, también conocido como cláusula residual de competencias, contenido en el artículo 124 de la Constitución General, que a la letra establece: “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”<sup>151</sup>

Está claro que todo aquello que no corresponda hacer a los representantes y titulares de los órganos de la administración pública federal, del poder legislativo y del poder judicial, son de competencia exclusiva de las entidades federativas, la explicación es muy simple: bajo el amparo del más puro modelo federal norteamericano, al Gobierno federal, las entidades federativas, otrora estados libres y soberanos, delegaron o concedieron ciertas facultades, reservándose para sí aquellas que no tuvieran un impacto nacional.

Al respecto, Fernando Flores Trejo expone en tono al sistema de distribución de competencias en México que:

... el Constituyente de 1857 incluyó en el artículo 117 la palabra expresamente, sin que existiera una *ratio legis* que explicara su inserción. Dicho precepto fue trasladado por el Constituyente queretano de 1917 bajo el mismo texto, aunque en distinto numeral correspondiéndole al artículo 124 su regulación. Realizando una interpretación conjunta, se infiere que el constituyente mexicano implementó lo que los norteamericanos trataron de evitar, la limitación más rígida al poder Federal, buscando así una mayor garantía de la conservación de las facultades de las entidades federativas.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2000, p. 232.

<sup>151</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 100.

<sup>152</sup> Flores Trejo, Fernando, *Las Formas de Estado*, en *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2003, p. 319.

Ahora bien, los artículos 117<sup>153</sup> y 118,<sup>154</sup> constituyen la excepción a la regla, ya que si bien es cierto que las materias no concedidas a la Federación se reservan a las entidades, estos dispositivos señalan en forma negativa o prohibitiva en qué materias, no reservadas a la Federación en forma expresa, las entidades federativas no tienen competencia.

Hasta aquí queda claro que la intención del Constituyente fue dar un marco de referencia muy general acerca de las competencias de los órdenes coexistentes y se devela el aspecto legislativo que caracteriza al sistema competencial, de éste y de todos los sistemas de gobierno existentes.

Sobresale, pues, la nula participación de los municipios en este tipo de prescripciones constitucionales, aunque sabemos de los alcances del artículo 115, que será estudiado en el capítulo tercero, no pasamos por alto el sórdido

---

<sup>153</sup> **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.
  - II. Derogada.
  - III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
  - IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
  - V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
  - VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
  - VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (*impuestos, sic DOF 05-02-1917*) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
  - VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
- Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.
- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 84

<sup>154</sup> **Artículo 118.** Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 85.

texto original de la Constitución de 1917 y los grandes signos evolutivos que ha mostrado hasta hoy.

No obstante y dada la condición del municipio, de supeditación a las legislaturas locales, se propicia en el texto constitucional, la definición de atribuciones, funciones y servicios públicos netamente municipales, generando, en nuestra opinión, una tercera dimensión competencial en nuestro sistema, sin pasar por alto, la falta de carácter legislativo, al menos directamente, pues como sabemos existe una supeditación a la legislatura local.

Es entonces la distribución de competencias y su entendimiento, en el marco de la realidad constitucional mexicana, indispensable para nuestro objeto de estudio. De dicho sistema se puede concluir que existen tres tipos de facultades, atribuciones o competencias a saber: las expresas a la Federación, las reservadas a las entidades federativas y las concurrentes o coincidentes.

Las primeras, es decir, aquellas que se señalan expresamente a la Federación, están contenidas básicamente en las treinta fracciones del artículo 73 de la Constitución;<sup>155</sup> de éstas también se derivan las facultades implícitas,

---

<sup>155</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. Derogada.
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
  - 1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
  - 2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
  - 3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
  - 4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.
  - 5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.
  - 6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.
  - 7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.
- IV. Derogada.
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- VI. Derogada;
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

- 
- VIII.** Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;
- IX.** Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.
- X.** Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- XI.** Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- XII.** Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- XIII.** Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- XIV.** Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.
- XV.** Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XVI.** Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
- 1a.** El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2a.** En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.
- 3a.** La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.
- 4a.** Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.
- XVII.** Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- XVIII.** Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- XIX.** Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.
- XX.** Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

- 
- XXI.** Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.
- Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;
- En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;
- XXII.** Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- XXIII.** Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.
- XXIV.** Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- XXV.** Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.
- XXVI.** Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.
- XXVII.** Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.
- XXVIII.** Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;
- XXIX.** Para establecer contribuciones:
- 1o.** Sobre el comercio exterior;
  - 2o.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
  - 3o.** Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
  - 4o.** Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
  - 5o.** Especiales sobre:
    - a)** Energía eléctrica;
    - b)** Producción y consumo de tabacos labrados;
    - c)** Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
    - d)** Cerillos y fósforos;
    - e)** Aguamiel y productos de su fermentación; y
    - f)** Explotación forestal.
    - g)** Producción y consumo de cerveza.

---

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

- XXIX-B.** Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.
- XXIX-C.** Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.
- XXIX-D.** Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;
- XXIX-E.** Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.
- XXIX-F.** Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
- XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;
- XXIX-I.** Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y
- XXIX-J.** Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y
- XXIX-K.** Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.
- XXIX-L.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y
- XXIX-M.** Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
- XXIX-N.** Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- XXIX-Ñ.** Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con

que corresponden a aquellas que la Constitución concede al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las demás, tal es el caso de la fracción XXX del artículo 73; las segundas, todas aquellas que no son las antes citadas con excepción de las contenidas en los artículos 117 y 118 de la Constitución; y las terceras que son las concurrentes, de las cuales podemos precisar que son:

Aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, no prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la Federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto.<sup>156</sup>

Finalmente, no pasamos por alto el enfoque legislativo del análisis del sistema competencial mexicano y es que, el Estado de Derecho y los campos en los que se desenvuelven las funciones del Estado, corresponde netamente a esa función, estructurar el orden normativo que rija su actuar. Sin embargo, también existe distribución de competencias en el plano judicial y administrativo, ambos siguen, por obvias razones, la misma suerte o sistema de distribución que explicamos.

Hasta aquí hemos explicado el sistema competencial mexicano, en términos de lo que a esta investigación interesa; sin embargo, no podemos dejar de apuntar la clasificación de distribución de competencias que autores como Fernando Flores Trejo o Jorge Carpizo<sup>157</sup> explican, las cuales comprenden:

---

objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.

**XXIX-O.** Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

**XXX.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 43-48

<sup>156</sup> Carpizo Macgregor, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1963, p. 303, en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. "El Federalismo mexicano" (elementos para su estudio y análisis) México, *ILSEN*, 1998, [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo\\_Mexicano.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo_Mexicano.pdf), p. 106

<sup>157</sup> Carpizo McGregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, México. 1998, sexta edición; y en la obra de Flores, Trejo Fernando, "Las Formas de Estado", en *Teoría de la Constitución* México, Porrúa, 2003.

- a) Facultades atribuidas a la Federación: Son aquellas que la Federación puede realizar, enunciadas primordialmente en el artículo 73 Constitucional, así como aquellas prohibiciones que se establecen a los estados, señaladas en los artículos 117 y 118 de la Constitución.
- b) Facultades atribuidas a las entidades federativas: Establecidas de acuerdo con el artículo 124 Constitucional, el cual señala que lo que no corresponde a la Federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros.
- c) Facultades prohibidas a la Federación: contenidas en el artículo 24 de la Constitución, el cual establece que el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.
- d) Facultades prohibidas a las entidades federativas: Respecto a estas facultades existen dos tipos; las absolutas y las relativas.
  - Absolutas: Son aquellos actos que las entidades federativas por ningún caso pueden llevar a cabo, se encuentran contenidas en el artículo 117 Constitucional.
  - Relativas: Son aquellas que por principio se encuentran prohibidas a los estados miembros; pero, con la autorización del Congreso Federal, sí las pueden realizar, salvo que sea el caso en que no admita demora, como lo es hacer la guerra en caso de invasión o peligro inminente.
- e) Facultades coincidentes: son aquellas que tanto la Federación como los estados pueden hacer, por disposición constitucional; por ejemplo, la educación, según lo establecido por el artículo 3° Constitucional.
- f) Facultades coexistentes: son aquellas que parte de una facultad se confiere a la Federación y parte a los estados; como ejemplo la salubridad general de la República o las vías generales de comunicación; dejando entonces la Constitución

facultad a los estados para legislar en materia local de salubridad y vías de comunicación.

- g) Facultades de auxilio: Son aquellas que una autoridad ayuda o auxilia a la otra por disposición constitucional, como por ejemplo la contemplada en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 3 de la Constitución, que establece la obligación de las autoridades locales de auxiliar respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local.
- h) Facultades que emanan de la jurisprudencia, las cuales se establecen con base en una interpretación Constitucional, como lo es la facultad impositiva, ya que el artículo 73, fracción XXIX, establece sobre qué materias imponer contribuciones, dejando también la facultad señalada en la fracción VII, a imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; sin especificar materia alguna; mientras que el artículo 124 Constitucional, establece para los Estados la atribución de regular en todo aquello que no se encuentre reservado expresamente a la Federación; por lo que en estricto sentido, si no se establece una materia específica para imponer tributos reservada a la Federación, se entendería reservada a los Estados; sin embargo, en casos como el comercio, la Corte ha determinado que se trata de una facultad concurrente entre Federación y estados desprendida de una interpretación constitucional.

Consideramos que con lo expuesto en el presente capítulo, se tiene un panorama al menos básico del Sistema Federal, el cual no servirá como base teórica para soportar la presente investigación, no sin apuntar, la siguiente afirmación: “Quizá uno de los problemas más serios que haya padecido el

federalismo sea el hacendario, renglón en el que ha existido un notable desequilibrio en perjuicio de estados y municipios.”<sup>158</sup>

#### **D) Conclusiones**

Aunque tradicionalmente Estado y Gobierno son conceptos que han sido utilizados deliberadamente como equivalentes, resulta preponderante la separación de dichos conceptos, mas no la desvinculación de los mismos, es decir, Estado es una organización política, mientras que Gobierno es la forma en que se organiza el Estado para el ejercicio del poder.

De lo estudiado en el capítulo, podemos concluir que la figura del Estado constituye un ente de naturaleza política dada la integración de sus elementos (sociedad, territorio, poder y fines), que se erige como una forma de organización política y que, en todo caso, responde al contexto histórico y cultural de la época en la que se concibe.

El Gobierno, por su parte, se concibe como la forma en que se organiza el Estado para el ejercicio del poder público, bajo las condiciones de un Estado de Derecho positivo y en el cual encuentra su fundamento, facultades y límites de su actuación, aunque responde, sin lugar a dudas, al contexto histórico y cultural de la época, como sucede con el Estado.

Así pues, las sociedades ya organizadas políticamente en estados, al encontrar la combinación perfecta para su integración en las figuras de Estado y Gobierno, deciden políticamente erigir un Estado superior, que encuentra en la división de la soberanía y la descentralización del poder, la medida justa para alcanzar el bienestar común.

Está claro que el pacto federal se alcanza en la medida en que sus integrantes actúan como entes soberanos unos frente a otros y crean una ficción superior denominada Estado Federal que los incluye a todos y de éste se deriva una nueva identidad o sujeto, denominada Federación. Por lo tanto, se concluye que, de la concepción clásica del federalismo, solo existen dos instancias, órdenes o niveles: el federal y el estatal.

El municipio, como entidad política dentro del federalismo, no influye en las decisiones en orden al pacto federal y, en su defecto, sigue la suerte de la

---

<sup>158</sup>Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. 5° ed., México, Porrúa, 2007, p. 1017.

entidad en la que se encuentra. No obstante lo anterior, esta lógica responde a la escuela clásica de los estudiosos de la teoría del estado. Los sistemas de gobierno, al igual que las sociedades, muestran un avance significativo al paso de los años, tal es el caso del federalismo mexicano.

La razón más contundente y conveniente, para los fines de nuestra investigación, de semejante afirmación, se sustenta en la calidad adquirida por el municipio mexicano a partir de las reformas constitucionales de 1999, en las cuales se eleva a la institución municipal a orden de gobierno, pero resulta obvio que no adquiere, bajo ninguna circunstancia, la calidad de soberano, carácter que si se reconoce en el Estado Federal y las entidades federativas.

Es menester reprochar al federalismo mexicano, según pudimos constatar a lo largo del estudio dedicado a sus antecedentes y el sistema competencial mexicano, el arraigo centralista, producto de la condición histórica precedente a su independencia y de la condición dictatorial precedente a su revolución. Peor aún, una vez consolidada la idea federalista en 1917, es también reprobable la tendencia centralizadora, incumpliendo los principios esenciales de la teoría federal.

Otra crítica al sistema federal mexicano, es la concentración de competencias en las Federación. La representación de las entidades en el Congreso de la Unión se vio eclipsada por una institución presidencial predominante, la cual mantuvo control sobre los Congresos sexenio tras sexenio, motivando incluso la concentración de facultades, atribuciones y funciones a cargo de la Federación.

En este sentido y una vez revisado los antecedentes histórico-constitucionales del federalismo mexicano, se deja ver la tímida pero constante evolución de la institución municipal, en un sistema federal con una Federación predominante, principalmente en la distribución de facultades. El sistema competencial vigente en el Texto Constitucional mexicano revela un municipio con algunas atribuciones, prerrogativas, funciones y derechos, que en la teoría clásica del federalismo serían inconcebibles.

Tal es el caso de la autonomía hacendaria municipal, que en su concepción constitucional rebasa la idea de la libre disposición de los recursos económicos asignados para el cumplimiento de sus responsabilidades, para llevarla hasta el derecho que tienen los municipios en México de proponer a las

legislaturas de los estados las cuotas y tarifas de los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, entre otros.

Finalmente, es propicio este apartado de conclusiones, para destacar que la distribución de competencias trasciende a las fuentes de ingresos disponibles para solventar el gasto público de la Federación, de los estados y de los municipios, más allá de la distribución de facultades, funciones o servicios públicos, de tal suerte que se antoja oportuno y trascendental para el desarrollo de nuestra disertación doctoral abordar con todo detalle el ámbito del federalismo fiscal, tema que, de hecho, estudiaremos en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO**

Hemos revelado la vocación federalista del Estado Mexicano a partir de su independencia, según se desprende de la referencia histórico-constitucional consignada en el capítulo que antecede; así como, el régimen constitucional de competencias mediante el cual se distribuyen las facultades entre los órdenes de gobierno reconocidos por la Carta Magna para el cumplimiento de sus fines y de las cuales se destacan las atribuciones, funciones y servicios públicos asignados a los municipios mexicanos.

En este orden de ideas, resulta trascendental el reconocimiento, asignación y respeto de fuentes de ingresos suficientes a los municipios para el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades constitucionales, es decir, el desarrollo del federalismo como sistema de gobierno descentralizador, engloba la actividad fiscal del Estado en su conjunto y presupone la distribución de facultades y competencias tributarias entre los tres órdenes de gobierno (caso mexicano), de tal manera que se asegure el cumplimiento de sus fines en la jurisdicción que les corresponda.

En este capítulo, nos hemos propuesto explicar y criticar los alcances del federalismo fiscal en México, así como, analizar y precisar el grado de participación de la Institución Municipal en México en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Para tales efectos y objetivos, partimos de la definición del federalismo fiscal y la coordinación fiscal, y su concepción histórica en el sistema jurídico mexicano (dimensión constitucional y legal), asimismo, se definen y explican los términos de potestad y competencia tributaria y se abre al examen en nuestro contenido la coordinación fiscal en México, abordando detenida y detalladamente todos los elementos que la integran, pero sobre todo, sometiendo al escrutinio del investigador el papel de la institución municipal y su grado de intervención.

## A) Federalismo fiscal.

### a. Concepto.

Hemos señalado como una de las características del Estado Federal la autonomía de sus estados miembros, así como también hemos dicho que la distribución de las facultades, entre ellas las tributarias, es la garantía de dicha autonomía. Pues bien, es ahí precisamente, en donde surge el concepto de federalismo fiscal.

El componente teórico del federalismo lo constituye la repartición de responsabilidades que le permitan el cumplimiento de sus fines y objetivos, esto es, un adecuado reparto de competencias; sin embargo, si agregamos el ingrediente fiscal, nos lleva, además, a la necesidad de procurar los recursos para cada una de las subdivisiones que integran el Estado.

Wallace Oates, señala al respecto: "We need to understand which functions and instrument are the best centralized and which are the best placed in the sphere of decentralized levels of government. This is the subject matters of the fiscal federalism."<sup>159</sup>

Así las cosas, el federalismo fiscal se constituye como el subsistema del pacto federal que atiende la distribución de competencias de ingresos y egresos entre los tres órdenes de gobierno,<sup>160</sup> es decir, la descentralización de los ingresos y el gasto. Desde luego que coincidimos ampliamente con esta definición, sobre todo en función del reconocimiento de un tercer orden de gobierno en la realidad política y administrativa de un Estado Federal, ya que como se pudo estudiar en el capítulo anterior, la teoría clásica del federalismo asume la coexistencia de dos ámbitos: el federal y el estatal.

Ya en la Carta Iberoamericana de la autonomía municipal, aprobada por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) con motivo de su XX Congreso Interamericano de Municipios en Caracas, Venezuela, en el año de 1990, según se desprende del punto segundo del mismo, también se discutía acerca de que el concepto de autonomía local debe

---

<sup>159</sup> Oates, Wallace, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, septiembre de 1999, <http://www.jstor.org/pss/2564874>, p. 1120. Traducción propia: "Nosotros necesitamos entender cuáles funciones o instrumentos (fiscales) son mejores centralizados y cuáles son mejores en la esfera de los gobiernos descentralizados. Ésta es la materia del federalismo fiscal."

<sup>160</sup> Sánchez Almanza, Adolfo, *Marginación e ingreso en los municipios de México*, México, Porrúa, 2000, p. 151.

superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que además de constar en los Textos Fundamentales de cada país, sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los Gobiernos y derecho de los ciudadanos.<sup>161</sup>

El federalismo tiene que actuar fiscalmente sobre determinadas fuentes de riqueza que generalmente están limitadas por los recursos existentes en el país y por la capacidad de sus ciudadanos y de sus empresas de generar esos recursos.<sup>162</sup> Así, al estar limitadas, conviene la distribución equitativa de las potestades tributarias entre Federación y estados, para allegarse de los recursos suficientes, que como dijimos, requieran para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y garantice la autonomía del estado frente a la Federación.

El diseño de un sistema adecuado de las transferencias intergubernamentales es crucial no solo para promover una deseable redistribución de recursos entre las jurisdicciones subnacionales, sino también para definir qué límites se pueden establecer y cumplirlos de manera sostenida, en el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.<sup>163</sup>

La actividad financiera del Estado, aunque diversa, tiene un principio, es decir, aquella no podría desarrollarse si no se tuvieran ingresos, de tal suerte que la distribución de las riquezas nacionales y de los recursos susceptibles de ser gravados a favor de la Federación y los estados son la fuente más importante; es allí donde surge la necesidad de coordinarse fiscalmente.

La relevancia del tema fiscal en el concepto del Estado Federal consiste en que la fuente principal de ingresos de un Estado, desde el imperio, la monarquía y hasta la república, ha sido el tributo o contribución; sucede exactamente igual con los estados miembros de una Federación: el desarrollo de una entidad federativa es mucho más viable si es autosuficiente.

---

<sup>161</sup> Orduña Rebollo, Enrique, "La autonomía municipal del siglo XXI", *Provincia*, núm. 24, julio-diciembre, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=55515975008>  
Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, 2010, p. 129-140.

<sup>162</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*, México, Themis, 1999, p. 24.

<sup>163</sup> Ter-Minassian, Teresa, *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview. Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 1997, p.11. "The design of an appropriate system of intergovernmental transfers is crucial not only to promote any desirable redistribution of resources among subnational jurisdictions, but also to ensure that effective limits can be set, and enforced on a sustained basis, on the borrowing of subnational governments."

El federalismo fiscal debe entenderse no solo bajo la idea de la recaudación, sino bajo la idea de la distribución de competencias para lograr un equilibrio en ella, es decir, la organización de los ingresos y gasto del Estado, atendiendo a la naturaleza autónoma de sus miembros.

Por su parte Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, define al federalismo fiscal como:

... la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones, respecto a la prestación de servicios y la obtención de recursos para hacerlo, se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiendo que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios.<sup>164</sup>

De esta definición, cabe destacar la naturaleza financiera que se le asigna al concepto del federalismo fiscal, la necesidad de obtener recursos, el propósito de la obtención de dichos recursos, que se traducen en la prestación de servicios, pero sobre todo, hay que señalar puntualmente dos elementos, desde nuestra óptica, esenciales, tales como la facultad de decisión (misma que podemos traducir como facultad tributaria o para gravar) y la participación de dicha facultad tanto de los gobiernos nacionales como de los subnacionales.

En un sistema de gobierno federal, señala Roger Gordon, cada orden de gobierno decide independientemente cuántos servicios públicos ofrecer y qué tipos y sus tasas para financiar dichos servicios.<sup>165</sup>

Por su parte Juan Amieva-Huerta, destaca tres elementos fundamentales del federalismo fiscal: 1) la distribución general de los poderes de recaudación de los ingresos y la responsabilidad de los gastos; 2) la armonización y

---

<sup>164</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, México, UNAM, 2006, p. 19.

<sup>165</sup> Gordon, Roger H., "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance", "The International Library of Critical Writings in Economics", núm. 88, UK, EE ,Publishing limited, 1998, p. 41. "In a Federal system of government, each unit of government decides independently how much of each type of public good to provide , and what type of taxes, and which tax rates, to use in funding the public goods".

coordinación entre los sistemas federal, estatal y municipal; y, finalmente, 3) la promoción de la justicia social y la eficiencia económica general.<sup>166</sup>

Adicionalmente, Rogelio Arellano destaca como principios del federalismo fiscal la subsidiariedad y la solidaridad, es decir, que las responsabilidades impositivas del gasto y de regulación deben ser ejercidas por el menor nivel de gobierno, pero debe estar sujeto a la corresponsabilidad entre los elementos del sistema para fortalecer su unidad y homogeneidad, en el primer caso; y en el segundo, unidad y homogeneidad que responde a responsabilidades y obligaciones compartidas entre los estados y los municipios más favorecidos frente a los más atrasados, sobre todo en aquellos casos en que se encuentran en condiciones de mayor marginación y pobreza.<sup>167</sup>

La esencia del federalismo fiscal, señala Arrijo Vizcaíno, debe estar constituida por la adecuada distribución de los ingresos y las fuentes de riqueza disponibles y existentes en el Estado Federal, que por disposición Constitucional no solo expresa, sino también específica, debe efectuarse entre el Gobierno Federal y los estados miembros, de tal manera que no solo se asegure la adecuada operatividad económica del primero, sino también la autosuficiencia hacendaria de las segundas.<sup>168</sup>

Hay cuatro modelos conceptuales básicos para la administración tributaria entre los diferentes niveles de gobierno: 1. La administración tributaria del gobierno central solo con la prestación de participación en los ingresos y las transferencias; 2. La administración tributaria del gobierno central solo con la asignación de los diferentes impuestos a los diferentes niveles de gobierno; 3. La administración de varios niveles, con la participación en los ingresos y las transferencias, y, 4. Cada nivel de gobierno administra los tributos cedidos a la misma.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> Amieva-Huerta, Juan, *Finanzas Públicas en México*, op. cit., p. 319

<sup>167</sup> Arellano, Rogelio, Ponencia presentada en el Foro Nacional sobre Federalismo. *Federalismo y desarrollo, México*, julio de 1995. Inédito. Citado por Adolfo Sánchez Almanza, op. cit., nota 203, p. 152

<sup>168</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, op. cit., nota 205, pp. 24 y 29.

<sup>169</sup> Vehorn, Charles L. y Ehtisham, Ahamad, *Tax Administration. Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 1997, p.109. "There are four basic conceptual models for tax administration among different levels of government: 1. Central government tax administration only, with provision for revenue sharing and transfers; 2. Central government tax administration only, with assignment of different taxes to different levels of government; 3. Multilevel administration, with revenue sharing and transfers; and, 4. Each level of government administering the taxes assigned to it."

Tradicionalmente, el federalismo fiscal se asocia a la idea de la descentralización fiscal y en nuestro concepto, también debería asociarse al criterio de la no centralización, es decir, la hegemonía o supremacía del poder del Estado Federal puede provocar tentadoras acciones de concentración y por tanto centralización de potestades tributarias dejando a sus estados miembros en precarias posibilidades de ser fiscalmente autosuficientes; por lo tanto, desde la Constitución del Estado Federal deben estar claras las facultades tributarias de cada una para evitar la intromisión de la Federación.

En este mismo orden de ideas, la estructuración de los impuestos más redituables es prerrogativa federal, en la inmensa mayoría de los países con este sistema de gobierno, peor aún, si sumamos la inmensa mayoría de las facultades o potestades tributarias, el resultado son gobiernos subnacionales rogando por asignaciones para el cumplimiento de sus funciones y un injustificado centralismo fiscal. En este sentido apunta Ter-Minassian, que la mayoría de los principales impuestos se suelen asignar a la administración central, mientras que los gastos de las responsabilidades importantes cada vez que se traspasan a los gobiernos regionales y locales, provocan considerables desequilibrios verticales en el nivel de gobierno subnacional.<sup>170</sup> La literatura sobre federalismo fiscal recomienda que, en un sistema federal, la distribución de competencias en ingresos entre los distintos órdenes de gobierno deba estar relacionada con las competencias de gasto para mantener el equilibrio vertical.<sup>171</sup>

Por ejemplo, de la siguiente tabla elaborada por el Fondo Monetario Internacional, en la que se establece un comparativo de la distribución o coparticipación de los ingresos por impuesto sobre la renta (ISR) entre los gobiernos centrales, estatales y municipales de diversos países, principalmente federales, se puede advertir la concentración de los gobiernos centrales de fuentes altamente rentables como lo es el ISR:

---

<sup>170</sup> Ter-Minassian, Teresa, *op. cit.*, nota 206, p. 11 “Since most major taxes are typically assigned to the central government, while substantial and growing expenditures responsibilities are devolved to regional and local governments, sizable vertical imbalances frequently emerge at the subnational government level.”

<sup>171</sup> Hernández Trillo, Fausto y Héctor Iturribarria, *Tres Trampas del Federalismo fiscal Mexicano*, México, CIDE, División de Economía, octubre de 2003, núm. 281, p. 9.

País y Año	Impuesto Sobre la Renta		
	% central	% estatal	% municipal
Alemania 1998	43.4	36.6	20
España 1997	85.7	8.7	5.7
Ucrania 2001	35.6	0	64.4
Canadá 1999	63.5	36.5	0
Rusia 2001	27.6	0	72.4
Sudáfrica 1998	100	0	0
Suiza 2000	30.3	39.1	30.7
Australia 1999	100	0	0
Estados Unidos 2001	83	15.5	1.5
Argentina 2001	50.5	49.5	0
India 1999	100	0	0

Nota: La tabla es un extracto de otra citada por Richard M. Bird, en su publicación: *Subnational Taxation in Developing Countries: a Review of the Literature*.<sup>172</sup>

En el caso particular del impuesto sobre la renta, explica Bird, a menudo se queda fuera de la coparticipación o distribución ya que se piensa que debe ser retenido en su totalidad por el Gobierno Central para el cumplimiento de la estabilización económica y lograr las metas de redistribución.<sup>173</sup>

En general, los ingresos tributarios están concentrados, en mayor proporción en los gobiernos centrales o Federación frente a los gobiernos regionales (entidades) o locales (municipios). En los países emergentes, se concentra el 71.6%, y en los desarrollados, el 69.8%. Por ejemplo, en el impuesto sobre la renta, el 62.6% de su recaudación es acaparada por los

<sup>172</sup> Bird, Ricard M., "Subnational Taxation in Developing Countries: a Review of the Literature", [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2010/10/19/000158349\\_20101019161844/Rendered/PDF/WPS5450.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2010/10/19/000158349_20101019161844/Rendered/PDF/WPS5450.pdf) Policy Research Working Paper 5150. *The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Economy Policy and Debt Department*. octubre de 2010, p. 11.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 5. Texto original: "The personal income tax (PIT) is often simply taken off the table by those who think that the income tax should be retained entirely by the central government, for instance to help achieve its designated stabilization and redistributive goals."

gobiernos centrales de países federales emergentes y el 60.4% en el caso de países federales desarrollados.<sup>174</sup>

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), recabó información de diversos países acerca de los impuestos y la forma en que se distribuyen entre sus tres órdenes de gobierno, entre los más redituables se cuentan los impuestos relativos a la renta, beneficios y ganancias de capital, los impuestos sobre bienes y servicios, y el impuesto al valor agregado, mismos que benefician en mayor medida al gobierno central. Para el caso y para dar mayor ilustración, hemos seleccionado a Estados Unidos de América y España, respecto a los años 2009 y 2010.

---

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 9-10. Texto original: "The patterns of tax assignment found in a number of emerging countries around the world as well as, for comparison, in a number of developed federal countries. On average, central governments in the emerging country group are slightly more important as taxers (71.6%) than they are in the group of developed federal countries included in the table (69.8%). Central governments in large emerging countries also receive a slightly greater share of income taxes (62.6% compared to 60.4% for the developed federal countries)."

## Estados Unidos

	Impuestos relativos a la renta, beneficios y ganancias de capital		Impuestos sobre bienes y servicios		Impuesto al Valor Agregado	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
<b>Gobierno federal/central</b>	1,047,956.0	1,191,497.0	94,418.7	106,595.0	0.0	0.0
<b>Gobierno estatal/regional</b>	277,371.8	313,422.1	402,743.0	415,294.3	0.0	0.0
<b>Gobierno local</b>	31,096.3	36,749.6	122,962.0	121,402.3	0.0	0.0

Variable: Ingresos fiscales en moneda nacional<sup>175</sup>

## España

	Impuestos relativos a la renta, beneficios y ganancias de capital		Impuestos sobre bienes y servicios		Impuesto al Valor Agregado	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
<b>Gobierno federal/central</b>	54,349.4	60,227.8	30,293.9	53,246.2	18,679.4	41,127.9
<b>Gobierno estatal/regional</b>	33,680.7	27,726.4	31,845.6	23,258.3	18,409.9	9,792.9
<b>Gobierno local</b>	6,714.0	6,461.0	11,993.0	12,453.0	4,522.0	5,268.0

Variable: Ingresos fiscales en moneda nacional<sup>176</sup>

<sup>175</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), General Statistics, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CSP2010>

<sup>176</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), General Statistics, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CSP2010>

Así pues, el federalismo fiscal, como tal, no obedece únicamente a la participación o cuotas de la Federación hacia los gobiernos subnacionales, al contrario, sino al reconocimiento de las potestades tributarias de cada uno. No hay que pasar por alto que éstos –los gobiernos subnacionales o estados miembros o subdivisiones políticas– son quienes le dieron vida al Estado Federado, al menos en la concepción originaria de la figura federal.

En este sentido, deben expandirse las facultades tributarias de las entidades federativas y “otorgar los incentivos para su utilización”, sin perjuicio, claro está, de las finanzas públicas federales, pero sin provocar la proliferación de impuestos locales,<sup>177</sup> y entender dichas facultades, como lo señala Luis Humberto Delgadillo, “a la fuerza que emana de la propia soberanía del Estado, que puede ser ejercida discrecionalmente por el poder público y que se agota en su propio ejercicio.”<sup>178</sup>

Aquí se centra una de los problemas primordiales del federalismo fiscal. Hemos insistido en la distribución clara y precisa de las facultades tributarias para gravar, en términos generales, la riqueza, el ingreso y el consumo, ya sea por parte de la Federación o de sus Estados miembros, para la obtención de recursos que les permitan cumplir con sus objetivos, pero ¿Cómo evitamos la proliferación de impuestos locales y en su defecto la doble tributación?

Los grandes riesgos de dar mucha más libertad a los gobiernos subnacionales para la imposición a los ingresos, a la riqueza y al consumo son precisamente esos, por lo que resulta complicado encontrar un equilibrio: una Federación que no se reserve la gran mayoría de las potestades tributarias y una entidad, provincia o subdivisión política que, ante la posibilidad de crear sus propios impuestos, grave todas las actividades que estén a su alcance.

Pues bien, el federalismo fiscal, procede de la concepción misma del federalismo y éste, a su vez, del orden constitucional, es por eso que la solución del problema que se plantea tiene en gran medida su origen y solución en las reglas o bases constitucionales del Estado. Por otra parte, Chapoy Bonifaz sugiere, como criterio para la asignación de las facultades tributarias, la necesidad de definir a qué nivel de gobierno se atribuye al aprovisionamiento

---

<sup>177</sup> González Macías, Arturo, “Nuevas Potestades Tributarias Locales”, INDETEC, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Revista bimestral núm. 151, 4º bimestre, México, p. 50.

<sup>178</sup> Delgadillo, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, México, LIMUSA-Noriega Editores, 2006, p. 38.

de cada uno de los servicios públicos y, en consecuencia, la correspondiente facultad de allegarse los recursos para hacerlo.<sup>179</sup>

Así las cosas, podemos señalar como características del federalismo fiscal: la distribución equitativa de las potestades tributarias entre Federación y estados miembros; la disponibilidad de recursos propios para los estados miembros, traducida esta idea en autosuficiencia hacendaria; y fuentes de recursos propios para los estados miembros intocables por la Federación.

## **b. Antecedentes históricos del federalismo fiscal en México.**

### **i. Dimensión constitucional.**

Una vez alcanzada la independencia en 1821, México se constituye como una República Federal. El 31 de enero de 1824 se dicta el Acta Constitucional siguiendo los principios de la Constitución Norteamericana y por supuesto, siguiendo también la misma suerte en materia de distribución de poderes tributarios.

No escapa de nuestra atención el antecedente más próximo, como resulta la Constitución de Cádiz, la cual, según explica Rendón Huerta,<sup>180</sup> bajo el Título “Del Gobierno Interior de la Provincias y de los Pueblos”, establece una serie de preceptos que contribuyen al resurgimiento del municipio al otorgarle un fundamento legal concreto, y del cual hablaremos en nuestro siguiente capítulo de manera más detallada; precisa la función de la administración local; y sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad en relación a la estructura del “Régimen Interior de los Pueblos.”

Cabe destacar, de entre las funciones del Ayuntamiento, esta última consagrada en la Constitución de Cádiz como el órgano de gobierno interior, la contenida en la fracción IV del artículo 321 que disponía:

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

...

IV. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.<sup>181</sup>

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>180</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, pp. 108-110.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 109.

Por su parte, el artículo 335 del mismo ordenamiento, establecía como facultades de las diputaciones provinciales además, las de aprobar la distribución entre las localidades de las contribuciones correspondientes a la provincia, dar seguimiento a la aplicación de los fondos públicos, proponer los arbitrios para la ejecución de las obras públicas y supervisar la correcta administración de las rentas públicas.<sup>182</sup>

De la misma manera, bajo el Título VII “De las contribuciones”, de la Constitución, se indica que las Cortes establecían anualmente las contribuciones directas e indirectas, generales, provinciales y municipales, mismas que eran repartidas a todos los españoles en proporción a los gastos para el servicio público en todos los ramos. Asimismo, siendo las Cortes las encargadas de fijar los gastos, el Despacho de Hacienda presentaba el presupuesto del plan de las contribuciones con lo que se lograba asignar a cada provincia el cupo correspondiente a su riqueza.<sup>183</sup>

Tal y como explica Manuel Ferrer en su obra, haciendo referencia a Timothy Anna, la Constitución de Cádiz no calmó el deseo de autonomía de los criollos, porque las Cortes por liberales que fueran, seguían manteniendo a la Nueva España subordinada a la península y por sus propios prejuicios centralizadores. Ello implica para Ferrer, que aunque fuera apreciada doctrinalmente, era necesario dejarla a un lado para construir otra estructura constitucional independiente que copiara en diversos aspectos al modelo español.<sup>184</sup>

Así pues, el Acta Constitucional de enero de 1824 se concibe con uno de los claroscuros del federalismo en materia tributaria, el cual todavía hoy sigue marcando fuertes deficiencias en nuestro SNCF.

El tema del que hablamos se refiere, precisamente, a la falta de distribución de los poderes tributarios, dejando a la Federación como la única entidad en la República Mexicana que puede establecer los impuestos que sean necesarios para proveer a los gastos generales de la Nación, esto es en cualesquiera de

---

<sup>182</sup> Bicentenario de las Américas, “Constitución de Cádiz de 1812”, [http://www.bicentariodelasamericas.org/attachments/322\\_Constitución%20de%20Cádiz%20de%201812%20\(67\).pdf](http://www.bicentariodelasamericas.org/attachments/322_Constitución%20de%20Cádiz%20de%201812%20(67).pdf)

<sup>183</sup> *Ídem.*

<sup>184</sup> Muñoz, M. F., *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

las materias susceptibles de ser gravadas. Desde luego los estados podrían hacer lo propio en las materias no reservadas para la Federación.

La Constitución de 1824, es pues, aquella que engendra a los estados de la Federación al enumerarlos en sus preceptos, consigna Rendón Huerta: “En lugar de que los estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los estados.”<sup>185</sup>

Aunque no podemos pasar por alto su antecedente inmediato, como lo fue el Plan de Casamata de 1823 en el que las provincias desconocen el gobierno central para quedar como estados independientes.

Más tarde, el 4 de agosto de 1824, el Congreso de la Unión aprueba una Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares (LCRGP), en la que reserva al Gobierno Federal los derechos de importación y exportación, así como el 15% de los de internamiento, las rentas sobre tabacos, salinas, minas y lotería;<sup>186</sup> asimismo dispone que todas las otras rentas pertenecen a los Estados, siendo éste el origen de la cláusula residual, todavía vigente al día de hoy y contenida en el artículo 124 de nuestra Constitución; por otra parte, y en la lógica del poder tributario que le confieren a los estados, impone la obligación a éstos de pagar una contribución al propio Gobierno Federal para subsanar el déficit de las rentas federales.

De esta manera, el 4 de octubre de 1824 fue aprobada la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos repitiendo el poder tributario ilimitado al Gobierno Federal, pero elevando a rango constitucional la obligación de los estados a pagar contribuciones a la Federación para el pago de la deuda federal reconocida por el Congreso General, contribuciones que, según una ley publicada el 11 de febrero de 1832, comprendían hasta el 30% de las rentas (ingresos) estatales.

En este sentido, señala Charles Macune que los gobiernos estatales prácticamente se convirtieron en competidores de las autoridades nacionales para controlar las fuentes de ingresos públicos.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>186</sup> Martínez Baez, Antonio, *La división de Competencias Tributarias en el Constituyente de 1824*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, número extraordinario, 196, pp. 89-130.

<sup>187</sup> Macune, Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 59-107.

Posteriormente, en 1836, se adoptan las Leyes Constitucionales dando vida a un sistema centralizado en el que desaparecían los estados a cambio de departamentos, los cuales no podían crear nuevas contribuciones que no fueran autorizadas por el Congreso General, de tal suerte que no existía, ni siquiera, la más remota posibilidad de conflicto en materia tributaria.

Desde luego se consagra la obligación en su artículo 3, fracción II<sup>188</sup> de todos los mexicanos, a contribuir a los gastos del Estado, entendido este último como la República en su conjunto, dada su concepción centralista; y entre las facultades del Congreso general, en el artículo 44 fracción III de la tercera base orgánica de la Constitución: “Decretar anualmente sus gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse.”<sup>189</sup>

Cabe señalar que, en dicha Constitución, se expresa en dónde se habrán de erigir ayuntamientos y las funciones que les corresponden, tales como policía, cárceles, hospitales, casas de beneficencia, escuelas, construcción de puentes, calzadas y caminos, etcétera, de entre las cuales se destaca también la función jurisdiccional.<sup>190</sup>

Dichos ayuntamientos se establecerán en las capitales de los departamentos, según lo disponía el artículo 22 de la propia Constitución, misma que además establecía, en la sexta de sus bases orgánicas, que la república se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos.<sup>191</sup>

En partir de esta Constitución de 1836, a los gobernadores de los Estados y a cuenta del nuevo gobierno centralista adoptado, se les prohibió la enajenación de bienes, imposición de contribuciones y la celebración de gastos

---

<sup>188</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución de 1836”, *Diputados.gob*, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)  
Artículo 3. Son obligaciones del mexicano:

...

II. Cooperar a los Gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan.

<sup>189</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución de 1836”, *Diputados.gob*, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

<sup>190</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución de 1836”, *Diputados.gob*, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

<sup>191</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución de 1836”, *Diputados.gob*, [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

extraordinarios, además de que su relación con el Supremo Gobierno, deberían de entenderse directamente con el Secretario de Hacienda.<sup>192</sup>

En 1846 se restauró la Constitución Federal de 1824, en la que se amplían los poderes tributarios de la Federación y se repite la obligación de los Estados a contribuir al gasto federal, pero ahora sobre la base de un contingente a partir de su población. Se le atribuyeron al Gobierno federal impuestos y derechos sobre el comercio exterior, al consumo de artículos extranjeros, la acuñación de moneda, al tabaco, a la lotería nacional, al correo y al ingreso.

Es evidente que en estas primeras dos o tres décadas del México constitucional las relaciones intergubernamentales están basadas en una conjugación bipartita, con una predominante Federación y una posición de subordinación de las entidades federativas, sin que aparezca, al menos en materia fiscal, el Municipiomunicipio.

Sin embargo, ya en la Constitución de 1857 (5 de febrero) se impone la obligación a todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, no solo de la Federación, sino además, del estado y del municipio en que resida, por cierto, obligación que se sigue manteniendo hasta hoy, según reza el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución. Asimismo, se mantiene el poder tributario ilimitado de la Federación y la cláusula residual a los estados en materia tributaria, repitiendo la concurrencia de poderes tributarios entre Federación y estados sobre la mayor parte de las fuentes posibles de rentas, que prevalecía, incluso, en la Constitución norteamericana.

Con el transcurso del tiempo, la Federación se fue haciendo más fuerte y dominante en aras de la integración nacional y la consecución del bienestar público general; seguía sumando facultades, pero sobre todo mantenía (y mantiene) el poder tributario ilimitado; el 30 de mayo de 1895 con las reformas Constitucionales, se amplían las facultades tributarias a la Federación.

Entre ellas se encuentran las mercancías importadas o exportadas o que simplemente cruzaran el territorio nacional y prohibiendo a los estados la acuñación de moneda, impresión de billetes, estampillas o papel sellado,

---

<sup>192</sup> V. Congreso Constitucional del Estado de México, *Colección de órdenes y decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos de la Nación Mexicana*, Imprenta de Galván, 1829-1840, México, Volumen VII, p. 48.

gravar el tránsito de personas o mercancías que cruzan sus territorios, prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada en sus territorios o la salida de ellos de cualquier mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación de productos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya recaudación se hiciere a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o documentos que acompañara la mercancía; establecer impuestos que importaran diferencias en impuestos o requisitos por razón del origen nacional o extranjeros de las mercancías.

Ahora bien, al fin de la revolución y ante la imperiosa necesidad de restablecer el orden y formar un nuevo pacto federal, en 1916 se convoca a un nuevo Constituyente, teniendo como resultado la Constitución Federal de 1917, la cual conserva las condiciones en materia de los poderes tributarios de la Federación y los Estados de la Constitución de 1857, es decir, se reservan para el Gobierno Federal solo unas pocas materias y mantiene la concurrencia entre Estado y Federación en todas las demás, no aportando así ninguna solución al problema de origen.

Así las cosas y una vez concluida la incursión histórico-constitucional con un enfoque meramente fiscal o tributario, está claramente expuesta la infortuna del federalismo fiscal mexicano, mismo que a pesar de las múltiples oportunidades de desagravio, fue aplazándose la concepción distributiva del poder tributario a partir del orden constitucional y, en todo caso, a través de leyes secundarias, se pretendía subsanar las lagunas de mérito, tal es el caso de la LCRGP de 1824 y posteriores.

Pues bien, a partir de 1917 y dadas las condiciones expuestas en materia de distribución del poder tributario, se evidenciaban cada vez más los conflictos entre Federación y Estados en materia tributaria, principalmente, a causa de la concurrencia fiscal, además de la debilidad y deficiencias de las haciendas públicas estatales y no se diga municipales, estos últimos a causa de haber dejado al arbitrio estatal la hacienda pública de los municipios, principalmente por el hecho de ser las entidades federativas las que deciden libremente, por conducto de sus legislaturas, las contribuciones que pertenecen a la potestad o competencia contributiva de los municipios, aunado a que los estados estaban constitucionalmente autorizados a decidir y fijar el presupuesto de ingresos de sus municipios.

Surge entonces, en 1925, la primera convocatoria para un foro de orden fiscal, la cual fue denominada “Primera Convención Nacional Fiscal”.

Esta Convención constituye el primer intento por el Gobierno Federal de coordinar con los estados las facultades fiscales en pro del mejoramiento de los sistemas fiscales nacional y estatal, a la cual acudirían delegados del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, ya que, hasta entonces, los estados establecían su propio sistema fiscal, la Federación el suyo propio y en muchos casos con el mismo objeto del impuesto, privilegiando la concurrencia y aumentando la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente.

Las conclusiones fueron atinadas y por primera vez se reconocía la necesidad de asignar a los estados poderes tributarios exclusivos en diversas materias, tales como: impuestos sobre tierra y edificios, actos no mercantiles, concesiones otorgadas por autoridades locales y servicio públicos locales; también en materia de herencias y donaciones, con la debida participación de la Federación; y se propuso una nueva cédula a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, el cual debería ser exclusivo del Estado. Sin embargo, sólo quedó en conclusiones, ya que la propuesta del Ejecutivo al Congreso General del proyecto, en la que se incluían algunas de estas conclusiones, no fue aprobada.

Ya en 1932, se convoca a la *Segunda Convención Nacional Fiscal*, misma que se reúne en febrero de 1933. Los actores eran los mismos pero ahora con una definición más concreta de sus objetivos, entre los que destacaron (para efectos de nuestra investigación) los puntos II y III del orden del día, que disponían:

...II.- Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios; III.- Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal....

Nuevamente las conclusiones son alentadoras y, por primera vez, se reconoce al municipio en la realidad política y jurídica de México. En ellas se

afirma que el poder tributario estatal debe ejercerse exclusivamente (por el Estado) sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, así como sobre los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones y sobre los servicios públicos municipales y las concesiones que otorguen dentro de su competencia.

Por otra parte, una de las conclusiones por demás relevantes, sobre todo porque representa la base de nuestro actual SNCF, es aquella en la que se propone al Gobierno Federal con poder tributario exclusivo sobre (algunas materias) las materias de comercio exterior, renta e industria, pero deberán participar en sus productos tanto a Estados y Municipios.

En este orden de ideas e influenciado por las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, en 1936 el Ejecutivo Federal, el Gral. Lázaro Cárdenas, propone al Congreso General unas reformas a los artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución, en las que reserva a la Federación ciertas materias para el ejercicio de su poder tributario y a los estados, el impuesto predial, del cual se participará a los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios; y el impuesto general sobre la industria y el comercio, que sustituirá al de patentes y al de timbres sobre las operaciones comerciales e industriales, mismo que se participará a la Federación.

Al igual que la propuesta del presidente Plutarco Elías Calles en 1926, respecto a las conclusiones de la Primera Convención, el Congreso de la Unión tampoco aprobó la propuesta del presidente Cárdenas.

Más tarde, en 1940, el presidente Cárdenas hace una nueva propuesta de reformas a la Constitución Federal. El primero de enero de 1943 entraron en vigor dichas reformas en las que se establecían, entre otras cosas, las materias exclusivas de la Federación para el establecimiento de contribuciones, señalando como contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, y explotación forestal; sobre los cuales los estados tendrían derecho a participar sobre los rendimientos de dichos impuestos; asimismo las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Ya en 1947, y con una nueva perspectiva en relación a la distribución de los poderes tributarios entre Gobierno Federal y Estados, así como la inclusión en las participaciones federales a los municipios se convoca, por el entonces presidente de la República Licenciado Miguel Alemán, y celebra la *Tercera Convención Nacional Fiscal*, de la que cabe destacar dos de sus objetivos: el primero, planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país –Federación, estados y municipios– deben distribuirse en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por esa autoridad.

Asimismo, el segundo objetivo consistía en determinar las bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Ahora bien, una vez revisados los objetivos, que sin lugar a dudas, prácticamente constituyen el espíritu de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, las conclusiones fueron todavía más reveladoras; y es que según la Convención, las tesorerías de las tres entidades deberían ser provistas con ingresos privativos y con ingresos de participación. Reconociéndose para los estados y Municipiomunicipios, sin participación para la Federación, el impuesto predial, urbano y rústico; productos agrícolas; enajenación de bienes inmuebles; ganadería; venta de mercancías al menudeo; expendios de bebidas alcohólicas; impuestos sobre servicios públicos locales, así como otras fuentes de ingreso de derecho privado.

A los municipios por su parte se les reconocieron en esta tercera convención como fuentes exclusivas de ingreso: impuestos sobre diversiones públicas, mercados, rastros, comercio ambulante, impuestos sobre servicios públicos municipales, licencias y registros.

Hay que destacar que lo que se reconoce como privativas son las fuentes de ingresos y no poder tributario en el caso municipal, de allí que sigue manteniendo una subordinación a la legislatura local.

Ahora bien, en el marco de las conclusiones de la tercera convención se aprobó una nueva reforma a la Constitución en 1949 en la que se crea un nuevo impuesto a la producción y consumo de cerveza, exclusivo para el Gobierno Federal, del cual deberá participar el 40% a los estados y municipios.

Hasta aquí podemos advertir lo sinuoso del camino en materia tributaria tanto para los Estados y sus municipios, como para la propia Federación, sin embargo, también es de advertirse que, paulatinamente, se ha ido reconociendo que los municipios deben participar de los rendimientos federales.

De tal reconocimiento y vistos los antecedentes surgen casi en forma espontánea los siguientes cuestionamientos básicos en relación al municipio frente a esta circunstancia: ¿Cómo?, ¿Cuánto?, ¿Quién?..., es decir, de qué manera se le va a participar y bajo qué criterios, índices, factores o fórmulas.

## **ii. Dimensión legal.**

En una segunda dimensión (la primera es la constitucional) de nuestra retrospectiva en materia de la distribución del poder tributario, las competencias tributarias (recaudación), las participaciones y la coordinación administrativa entre las tres entidades de gobierno existentes en nuestro país, surge precisamente la necesidad de abordar el tema de la coordinación fiscal, o bien, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, teniendo como antecedentes la Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las Entidades federativas de 1948 y la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.

La Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las Entidades federativas tenía por objeto regular únicamente el pago de las participaciones, pues su monto, condiciones y otras características se establecían en la legislación correspondiente a cada uno de los impuestos participables y pretendía uniformar los distintos procedimientos de pago de participaciones y evitar los retrasos en los pagos de la Federación hacia los Estados.

Por su parte la Ley de Coordinación Fiscal de 1953 no vino a resolver los problemas que ya existían y se mantenían las deficiencias de su antecedente inmediato, es decir, la falta de uniformidad en los criterios de distribución de las participaciones y la coordinación de los sistemas federal, estatal y municipal solo operaba bajo el esquema de participaciones.

Bajo este régimen las legislaturas locales arbitrariamente dictaban los criterios para la distribución de las participaciones a los municipios, las cuales eran entregadas directamente por la Federación. Dadas estas condiciones, se presentaba una gran dificultad en el cálculo, liquidación y pago tanto para los estados como para los municipios, ya que se calculaban sobre el total recaudado de cada impuesto y los criterios de distribución a los Municipios variaban de entidad a entidad.

Posteriormente, en 1980 entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal en la que se pretende armonizar el sistema fiscal nacional, simplificar la carga tributaria nacional, así como el resarcimiento de los estados por la pérdida económica por la suspensión de algunos gravámenes. El resultado fue una Ley que coordinaba el sistema fiscal de la Federación con los estados y municipios y el Distrito Federal; el establecimiento y distribución uniformes de las participaciones que corresponden a las haciendas públicas en los ingresos federales; el establecimiento de las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; y la constitución de los organismos en materia de coordinación fiscal.

Asimismo, la creación de fondos y aportaciones para el desarrollo de ciertas actividades estratégicas de estados y municipios se gestaron a partir de esta Ley. Al día de hoy, la gran mayoría de las reformas que ha sufrido la Ley de Coordinación Fiscal están vinculadas a dichos fondos o aportaciones, ya sea por que se crean o se modifican las formulas de los existentes.

A consideración de la evolución de la Ley de Coordinación Fiscal podemos subrayar que entre las reformas más relevantes, en orden a nuestro objeto de estudio, se cuentan las de 1993, 2005 y 2007.

En las primeras (1993), las entidades federativas autolimitan su potestad tributaria, no gravando determinadas fuentes económicas ahora gravadas por la Federación, a cambio de lo cual obtienen una participación de la recaudación federal; en las segundas, se obliga a la Secretaría de hacienda y Crédito

Público a publicar el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal y; en las terceras, expande las facultades tributarias de los gobiernos subnacionales, así como la simplificación en los incentivos de las fórmulas de transferencias y en materia de participaciones fomentar la recaudación local y el buen desempeño económico de las entidades federativas.

### **iii. Bases Constitucionales del Federalismo Fiscal en México.**

Hay que recordar que el federalismo fiscal descansa sobre la base del sistema fiscal o impositivo organizado para cubrir el gasto público; el sistema fiscal, a su vez, descansa sobre la base de la distribución de las competencias; que orientada al federalismo fiscal, se reduce al reconocimiento de la soberanía tributaria de cada uno de los órdenes y la distribución de las competencias tributarias entre los integrantes del Estado Federal.

El sistema fiscal mexicano está conformado por una compleja red de relaciones fiscales intergubernamentales con un alto grado de centralización de los ingresos públicos por parte de la Federación, y por limitadas potestades tributarias –de escaso potencial recaudatorio- para las entidades federativas y municipios, que les generan recursos propios significativos.<sup>193</sup>

En este sentido, las bases del federalismo fiscal en México las podemos explicar en cinco aristas:

En primer lugar cabe destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en su artículo 31 fracción IV, que es obligación de todos los mexicanos el contribuir al gasto público de la Federación, del estado y del municipio en que residan.

De lo anterior podemos deducir, tres cosas principalmente: los obligados a contribuir al gasto público solo pueden hacerlo vía fiscal, es decir, con el pago de las contribuciones que el estado le imponga; si la contribución al gasto público es a los tres órdenes de gobierno que reconoce nuestra Constitución es porque los tres, Federación, estados y municipios, requieren de ingresos para el ejercicio de sus facultades, atribuciones y funciones, así como para la

---

<sup>193</sup> Amieva Huerta, Juan, *Finanzas Públicas en México*, op. cit., 2ª ed. p. 323.

prestación de los servicios públicos que le correspondan; y la creación, recaudación y repartición de los ingresos tiene que ser coordinada.

En segundo lugar, el artículo 73, fracción VII de la Constitución, dispone que el Congreso tiene la facultad, ilimitada por cierto, de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Esto es, que siempre que los ingresos para el ejercicio de sus facultades o atribuciones sean insuficientes, el Congreso podrá soberanamente determinar nuevas o mayores contribuciones.

Pudiera desestimarse como base del federalismo una cláusula de esta naturaleza en el pacto federal, en tanto le brinda facultades ilimitadas para la imposición de contribuciones, sin distinción de materia, actividad, esfera, etcétera; sin embargo, lo que destacamos es la facultad tributaria a una de las esferas de gobierno.

En tercer lugar el artículo 124 de la misma Constitución general, establece, la ya analizada cláusula residual, que consiste en que todas aquellas facultades que no sean exclusivas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, esto lo traducimos en términos del federalismo fiscal, que aquellos hechos imponible no reservados a la Federación, podrán ser gravados por las entidades, además, de los artículos 117 fracciones IV a IX y 118 fracción I, en las que se prohíbe expresamente gravar con impuestos, cuotas especiales o cobrar derechos de algunas actividades, incluso no necesariamente económicas.

En cuarto lugar, encontramos el concepto de la participación de los ingresos federales. El artículo 73 fracción XXIX último párrafo,<sup>194</sup> así como el 115 fracción IV inciso b)<sup>195</sup>, reconocen tanto para las entidades federativas como

---

<sup>194</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

**XXIX.** Para establecer contribuciones:

...

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob*,

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 46-47

<sup>195</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

para los municipios un porcentaje de participación de los ingresos federales y estatales.

En quinto lugar y por último, la posibilidad de celebrar convenios de colaboración administrativa entre los tres órdenes de gobierno. Estos convenios propician la descentralización de la recaudación y administración en su caso, de las contribuciones. En este sentido, cabe aclarar, que no debe confundirse con la desconcentración de funciones, esta a diferencia de aquellas, la desconcentración señala Rafael Martínez, es una forma de organización administrativa, para la ejecución de funciones, competencia de un órgano central.<sup>196</sup>

Así las bases del federalismo fiscal en México se traducen, como ya lo adelantábamos, a la distribución de los poderes y competencias tributarias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, dando pie a la necesidad de establecer un sistema claro y definido de coordinación, que les permita una equitativa distribución de ingresos, la manera en que deberán ser recaudados y su gasto o administración. Tratándose del municipio, la autonomía financiera en los términos que actualmente se postulan en la Constitución Política, no es suficiente para alcanzar una autonomía de bases y principios reales y pragmáticos, alejados de la teoría y la retórica.

---

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

...

**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.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob* <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pf>, p.

77-79

<sup>196</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, México, Harla, 1996, pp. 109-111.

## B) Poderes Tributarios.



### a. Potestad Tributaria del Estado.

Del estudio del federalismo fiscal resulta ineludible el estudio de los poderes tributarios del Estado. Cuando hablamos de federalismo fiscal, hablamos de la distribución de los ingresos y las fuentes de riqueza disponibles y existentes, capaces de facilitar al Estado la prestación de los servicios públicos que le son inherentes.

La soberanía, potestad o poder tributario<sup>197</sup> se refiere a la autoridad que tiene el estado para crear tributos o actuar fiscalmente sobre las actividades o fuentes de riqueza.

<sup>197</sup> El diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Ossorio define a la potestad tributaria como la atribución de un órgano estatal para imponer tributos. Así, en un Estado Federal, la potestad tributaria puede estar distribuida en varios niveles de la organización de tal Estado. Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 2006, p. 748;

De acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Mexicana la potestad para crear contribuciones tiene su fundamento en la Constitución. En ella se fijan los límites, tanto formales como materiales, a los que están obligados los detentadores de tal facultad, con el fin de evitar la concentración de un poder excesivo y arbitrario en detrimento de los derechos de los contribuyentes, mediante tal potestad el Estado se inviste de facultades en apego al principio de reserva de ley, para establecer contribuciones, beneficios o prohibiciones de naturaleza fiscal. Del ejercicio de este poder surgen sujetos que por su desempeño se ubican en los presupuestos normativos establecidos en la ley tributaria, y se tipifican como obligados al pago de una contribución, o cumplimiento de una obligación. Para justificar la presencia del tributo es necesario desentrañar o clarificar el contenido de las nociones de poder o potestad tributaria. Ambos términos se confunden, mezclándose la acción del Estado como legislador y administrador. La potestad tributaria se ha entrelazado por mucho tiempo con el poder tributario, su uso ha sido indistinto, incluso se les tipifica como sinónimos. Empro, son conceptos cuyo contenido tiende a separarse. Por otra parte, resulta curioso usar la concepción de poder o potestad tributaria para aludir a la creación legislativa de normas impositivas, y no se use, de manera similar, una noción que identifica que la multitud de potestades ejercidas por el legislador en otros campos

Sergio Francisco de la Garza señala que: “Recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.”<sup>198</sup>

La potestad tributaria es un concepto que Pérez Barceló define de la siguiente manera:

La potestad tributaria es el poder de establecer contribuciones o de existir de ellas y por tanto es un atributo de la soberanía. En nuestro país de acuerdo al artículo 41 de nuestra Constitución política, la soberanía se ejerce tanto por los poderes de la unión como por los de los estados.<sup>199</sup>

Asimismo, Rodríguez Lobato describe la potestad tributaria del Estado como:

...el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar los gastos públicos. El poder tributario es exclusivo del Estado y éste lo ejerce, en primer lugar, a través del poder legislativo, pues en observancia el principio de legalidad de este Poder expide las leyes que establecen los tributos y que deben contener los elementos esenciales de los mismos; en segundo lugar, a través del Poder Ejecutivo, pues éste debe aplicar la ley tributaria y proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento y en ocasiones, cuando está facultado por la ley, debe dirimir las controversias entre la Administración y el gobernado que surgen con motivo de la aplicación de la ley impositiva; y, finalmente, a través del Poder Judicial, cuando éste dirime las controversias entre la Administración y el gobernado o entre el Poder Legislativo y el gobernado sobre la legalidad o la constitucionalidad de la actuación de dichos poderes, es decir, el Administrativo o

---

del derecho: materia civil, administrativa y penal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, 2005, p. 555;

<sup>198</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 2008, p. 207

<sup>199</sup> Pérez Barceló, Nayeli y Otros, *Federalismo Hacendario en México, retos y alternativas*, México, Instituto De Estudios de la Revolución Democrática, 2004, p. 22.

Ejecutivo y el Legislativo. Observamos entonces que la potestad tributaria del Estado comprende tres funciones: la normativa, la administrativa y la jurisdiccional, para cuyo ejercicio el Estado tiene facultades de legislación, de reglamentación, de aplicación, de jurisdicción y de ejecución que ejercen los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según la competencia que les confieren las leyes.<sup>200</sup>

Así las cosas, el poder tributario, podemos afirmar, que no sólo es consecuencia de la soberanía estatal, sino también de la obligación que tienen los gobernados de contribuir al gasto público, gasto público que se conforma, entre otras cosas, por todos aquellos servicios o tareas que le son encomendadas para el cumplimiento de sus fines.

Giuliani Fonrouge señala como caracteres de la Potestad Tributaria a los siguientes:

- A. Abstracto, significa que el poder tributario siempre debe materializarse en una norma jurídica expedida por el Poder Legislativo, que no se refiera a una persona en concreto;
- B. Permanente, desde el momento en que se le identifica como una función connatural al Estado y propia de su soberanía, sólo puede extinguirse con la desaparición del Estado mismo;
- C. Irrenunciable, el Estado no puede ni debe desprenderse de este atributo esencial de su autoridad, puesto que sin el poder tributario no podría subsistir, es como el oxígeno para los seres vivientes;
- D. Indelegable, ello importaría transferirlo a un tercero de manera transitoria.<sup>201</sup>

En este orden de ideas, sobresale la vocación soberana del estado y la consecuencia de ello, tratándose de las potestades o poderes tributarios. El estado, podemos afirmar, sostiene una intrínseca facultad tributaria, de

---

<sup>200</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Oxford University Press, 2006, p. 6.

<sup>201</sup> Fonrouge, Giuliani, Carlos M., *Derecho Financiero*, 4° ed., vol. I, Buenos Aires, Depalma, 1987, pp. 327-329.

características bien determinadas: abstracta, permanente, irrenunciable e indelegable.

La potestad tributaria del estado se define como el poder jurídico de establecer contribuciones, el cual atiende a la capacidad contributiva de los obligados, mediante una ley determinada (la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Ingresos de la Federación, el Código Fiscal de la Federación) que obliga a todos por ser general, aplicable a todos los casos y que su vigencia no se agota por aplicarse a un solo caso o asunto, vigencia que debe ser prolongada mientras no se cambie o modifique por otra, además es aplicable en todo el territorio nacional y cuya finalidad es asignar los bienes recaudados para expensar el gasto público.<sup>202</sup>

El poder tributario es aquel en que el estado, actuando soberanamente y de manera general, decide y determina cuáles son los hechos o situaciones de la realidad económica y social, que al actualizarse harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones.<sup>203</sup>

Empero, el análisis y estudio del poder tributario cobra distintos matices en un sistema federado, es decir, la distribución del poder tributario en un sistema político en el cual coexisten dos o más órdenes de gobierno se vuelve complejo, tal es el caso del Estado Federal Mexicano.

En el sistema fiscal mexicano, los poderes tributarios, como en todos los sistemas federales, son de orden constitucional. Así, la Constitución distribuye entre los órdenes de gobierno que reconoce, las facultades fiscales o tributarias; en este sentido, Sánchez Gómez sostiene que la potestad tributaria del Estado, es la atribución legal que le confiere la Constitución Política Federal para establecer las contribuciones necesarias que se requieren dentro de su espacio territorial para cubrir el gasto público y que debe ejercitarse bajo los principios de generalidad, equidad, proporcionalidad, legalidad y ámbito de competencia físico-geográfico.<sup>204</sup>

El poder tributario, es decir, la facultad soberana del Estado para imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de sus riquezas para el ejercicio de sus atribuciones, originariamente corresponden a la Federación y a

---

<sup>202</sup> Zamudio Urbano, Rigoberto, *Sistema tributario en México*, México, Porrúa, 2005, p. 133.

<sup>203</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, op. cit., p. 208.

<sup>204</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 92.

los Estados, en tanto que es la Constitución quien lo otorga. Por lo tanto, el Municipio se encuentra en ausencia de dicho poder.

En ese sentido, aseguramos que el municipio se encuentra en ausencia de dicho poder por que no existe disposición constitucional que le otorgue potestades tributarias, en todo caso los impuestos municipales son creados por las legislaturas locales, más aún, la cuenta pública<sup>205</sup> tiene que ser puesta a consideración del congreso local.

Prácticamente se ejercita por el Poder Legislativo en el momento de dictar leyes de carácter general, obligatorio e impersonal en el rubro tributario. En efecto la potestad tributaria es consustancial a la razón de ser del propio Estado, desde el momento en que surge como una forma superior de organización social, se ve en la necesidad de allegarse recursos para hacerle frente a sus diversos cometidos de orden público y de interés social y la vía fundamental para lograrlo ha sido mediante el establecimiento de contribuciones provenientes del patrimonio de los particulares.<sup>206</sup>

Consideramos pues, que el poder tributario se traduce en las facultades ejercidas a través de la función legislativa en materia de contribuciones a los órganos, legislativos claro, de uno o más de los órdenes reconocidos en un Estado.

#### **i. La distribución de la Potestad Tributaria.**

La distribución de las potestades tributarias tiene su origen en el documento constitutivo del Estado de que se trate. Es decir, ya sea un Estado Unitario o un Estado Federal, la Constitución o, en su defecto, el documento que da las bases de la organización estatal y sus facultades, precisa los poderes tributarios o al menos la manera en que se distribuyen o a que orden le competen.

---

<sup>205</sup> El Instituto Nacional de Administración Pública define a la cuenta pública municipal como el documento en que el ayuntamiento presenta al congreso del estado, los resultados del ejercicio presupuestal durante un periodo determinado, conforme lo señale la Ley Orgánica Municipal. Asimismo, la cuenta pública municipal debe contener un análisis comparativo de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como una relación de todas las operaciones por conceptos y por partidas presupuestales, que se refiere a una comparación por partida de gasto entre las cantidades autorizadas y las cantidades ejercidas para poder obtener los saldos. Instituto Nacional de Administración Pública, "La contabilidad y la cuenta pública municipal", *Biblioteca Jurídica Virtual 2012*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1701/2.pdf>

<sup>206</sup> *Ibídem*, p. 92.

Siguiendo la clasificación del maestro Sergio Francisco de la Garza, coincidimos, en que la manera en que se distribuyen los poderes tributarios solo puede hacerse en forma original y en forma delegada.<sup>207</sup>

Así las cosas, el poder tributario original es el que dimana de la propia Constitución y el poder tributario delegado, es aquel que recibe una entidad por quién posee el poder tributario original.

En el sistema federal mexicano, la distribución de las facultades tributarias tiene su antecedente más remoto en la concepción clásica del federalismo, esto es, sobre la existencia de las dos soberanías o poderes coextensos en todo el territorio nacional.

Así pues, la distribución de las potestades tributarias se concentran en el orden constitucional, según lo habíamos ya comentado en el apartado anterior; Arrija Vizcaíno, bajo el título de reglas para la competencia tributaria entre la Federación y las entidades federativas explica la manera en que se distribuyen constitucionalmente las potestades tributarias:

1. Todos y cada uno de los ingresos tributarios mencionados en la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional, se encuentran reservados a la Federación.
2. No obstante, con apoyo en lo que dispone la fracción VII del Artículo 73 de la Carta Magna, el Congreso de la Unión está facultado para decretar en materia federal todas las contribuciones que estime necesarias para cubrir el Presupuesto Nacional, en adición, a las que se deriven de la fracción XXIX del propio precepto legal. Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio: “es inexacto que la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional limite a la VII del mismo precepto, que faculta al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público...”

---

<sup>207</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, op. cit., nota 247, p. 209.

(Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, volumen XXVI, primera parte, página 35)”. Lo anterior nos permite afirmar que prácticamente no existe un ingreso tributario generado en la República, que no sea susceptible de quedar afecto a una contribución de carácter federal.

3. Las entidades federativas están legalmente impedidas para gravar las fuentes enumeradas en los Artículos 73, fracción XXIX 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118 fracción 1, de la Constitución Política que nos rige. No obstante en aplicación de la regla de las “facultades implícitas” contenida en el Artículo 124 del ordenamiento supremo, tienen potestad para imponer tributos sobre las materias no reservadas de manera expresa a la Federación. Esto ha ocasionado que las entidades concurren con el Fisco Federal en la imposición de las mismas fuentes, originando indeseables situaciones de doble tributación, pues la Federación funda en estos casos su potestad tributaria en la fracción VII del Artículo 73, en tanto que los Fiscos locales se basan en el invocado Artículo 124.
4. La situación anterior ha dado origen al sistema de coordinación fiscal que autoriza a las entidades federativas y a los municipios a participar en una cierta proporción en los rendimientos de algunas contribuciones federales, a condición de que se abstengan de mantener en vigor gravámenes locales sobre los mismos hechos imposables.
5. La competencia tributaria de las entidades federativas entre sí, se rige por el “principio de residencia” previsto en la fracción IV del Artículo 31 Constitucional, que impide a una entidad gravar los ingresos, rendimientos o utilidades de las personas, físicas o morales, que no tengan establecido su domicilio en su respectivo

territorio, aun cuando dentro del mismo se haya producido el hecho generador del tributo de que se trate, o bien cualquier acto vinculado con dicha generación.

6. La Hacienda Pública Municipal se integra con las contribuciones que discrecionalmente y dentro de su esfera de competencia tributaria, asignan a los municipios las Legislaturas locales de las entidades federales a las que pertenecen, y por el porcentaje que en los rendimientos de los impuestos federales coordinador les otorgan las mismas Legislaturas.”<sup>208</sup>

No escapa de nuestra atención el manejo de la terminología de este autor, la cual se contrapone a los conceptos aquí vertidos. Mientras nosotros separamos los conceptos de potestades tributarias y competencias tributarias, Arrijo Vizcaíno maneja las competencias como la facultad dada a cada orden de gobierno para la creación de tributos en actividades determinadas, sin embargo, asumimos la idea en un sentido amplio y más bien como una forma de definir quién es competente en una materia determinada.

Así, los poderes tributarios están definidos en el orden Constitucional vigente al que se supeditan tanto la Federación como sus entidades y, dicho sea de paso, los municipios. Dándole a aquella el más amplio poder, ya que según se desprende de la fracción VII del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión (órgano de la Federación) podrá imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, sin restricción competencial alguna.

A diferencia de la Federación, de las entidades, en las que según lo hemos expuesto ya, se le prohíbe gravar en forma impositiva o por el establecimiento de pago de derechos algunas actividades, según se desprende de los artículos 117 y 118 de la propia constitución; además de lo de lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 en materia inmobiliaria y de prestación de servicios municipales.

---

<sup>208</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, México, Themis, 2007, pp. 183-184.

## **b. Competencia Tributaria del Estado**

La competencia tributaria del Estado es una facultad general y abstracta inherente al Gobierno. A diferencia de la potestad tributaria, las competencias tributarias no están orientadas a la creación de impuestos, más bien están orientadas a la recaudación o la manera de allegarse aquellos impuestos.

La presencia de tres sujetos activos de los tributos o contribuciones puede ser y de hecho lo es, fuente de innumerables problemas, ya que al requerir tanto las autoridades federales como las estatales y las municipales, los ingresos tributarios para sufragar el costo de las funciones de gobierno que respectivamente les corresponden, se corre el riesgo de que un mismo ingreso, rendimiento o utilidad se vea gravado por tres distintas clases de tributos,<sup>209</sup> o bien, el mismo cobrado por dos o más instancias.

Por su parte, Mauricio Yanome señala que la competencia tributaria consiste en la facultad de recaudar el tributo cuando se ha producido el hecho generador: el impuesto que se causa cuando se gana un sueldo, se posee un automóvil, etc. El titular de la competencia tributaria es el acreedor de la prestación tributaria. Se puede dar el caso de que coincidan las titularidades del poder tributario y de la competencia tributaria en una misma entidad, así como también que el titular de la competencia tributaria sea una entidad como es el municipio y el titular del poder tributario sobre el mismo tributo otra entidad pudiendo ser el estado donde se localiza el municipio.<sup>210</sup>

Los órganos de gobierno se distribuyen las atribuciones para hacer exigibles las obligaciones de orden fiscal ya impuestas a los gobernados, en razón de su jurisdicción territorial y capacidad, ya sea por mandato constitucional o bien a través de los convenios de coordinación o colaboración administrativa que se firmen entre los gobiernos federal, estatal o municipal.

---

<sup>209</sup> Zamudio Urbano, Rigoberto, *op. cit.*, nota 245, p. 119.

<sup>210</sup> Yanome Yesaki, Mauricio, *Compendio de Derecho Fiscal*, México, Elsa G. de Lazcano, 2002, p. 74.

## C) Coordinación fiscal en México

### a. Concepto.

La coordinación fiscal constituye la figura jurídica o herramienta que se utiliza por los gobiernos para la instrumentación de las relaciones fiscales entre los órdenes de gobierno reconocidos en un Estado Federal. Principalmente, en lo concerniente a la política fiscal, que comprende todas aquellas contribuciones necesarias para sufragar el gasto público.

A decir del autor Carlos Tello lo importante es:

...definir qué va a hacer cada orden de gobierno y cómo va a financiarlo...la coincidencia de facultades impositivas tal y como se ha dado en México, si bien se ajusta a la Constitución, ha resultado problemática...es por ello que conviene llegar a un acuerdo entre las partes, a una coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno...<sup>211</sup>

Así las cosas, el sistema de coordinación fiscal en México se reduce actualmente a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) vigente a partir del 27 de diciembre de 1978, desde luego que ha sufrido un sin número de reformas, sin embargo, la intención de coordinar fiscalmente a la Federación con las entidades federativas surge desde entonces bajo el esquema, apunta Juan Amieva-Huerta, de participación en el total de los ingresos por impuestos federales, dejando el anterior que consistía en un sistema de impuesto por impuesto.<sup>212</sup>

La coordinación fiscal en nuestro país tiene como objetivo establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de las entidades federativas en los ingresos federales, que dicho sea de paso son superiores en número y cuantía para la Federación; la distribución -suponemos equitativamente, que no es lo mismo que justa o proporcional- de dichas participaciones, entre las entidades federativas; y fijar las reglas de

<sup>211</sup> Tello, Carlos, *¿Qué es el Federalismo?*, en Pérez Barceló, Nayeli y Otros, *Federalismo Hacendario en México, retos y alternativas*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 2004, México, p. 27.

<sup>212</sup> Amieva Huerta, Juan, *Finanzas Públicas en México*, Porrúa, 2010, p.330.

colaboración administrativa que, por cierto, compromete la actividad subnacional a la recaudación y supervisión de potestades federales.<sup>213</sup>

Como podemos deducir, la coordinación fiscal en sí misma, no tiene mucho que ver con las potestades tributarias de la Federación ni de las entidades, dichas potestades se encuentran regidas por el orden constitucional, más bien, pretende fijar las reglas, al reconocer la supremacía federal, de qué y cuánto participará a sus estados miembros y de cómo éstos renuncian a facultades impositivas en ciertas materias para lograr una tajada mayor.

En la siguiente gráfica, elaborada por José Antonio Peña Ahumada, se muestra claramente la evolución de las transferencias federales a las distintas entidades y sus municipios, en función de los pesos transferidos vs el peso ejercido por la Federación, es decir, por cada peso ejercido para el gasto por el gobierno central en 1990, \$0.52 pesos eran transferidos a las haciendas públicas de los estados y municipios de la República vs \$1.52 pesos que se transfirieron a los estados y municipios en 2006, por cada peso ejercido por el Gobierno central.<sup>214</sup>

Por otro lado, se puede evidenciar el precario papel que juega la institución municipal en los procesos de coordinación fiscal, en su desarrollo y por lo tanto en su participación de los fondos y recaudaciones federales participables, según se muestra en la siguiente tabla, elaborada por Peña Ahumada.

---

<sup>213</sup> La Ley de Coordinación Fiscal establece en su primer artículo cual es el objeto de la misma, que a la letra señala: **Artículo 1o.-** Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

<sup>214</sup> Peña Ahumada, José Antonio, *El Sistema de Transferencias Federales en México y su Impacto en las Finanzas Municipales: ¿Qué hace falta?*, INAFED, [http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/El\\_sistema\\_de\\_transferencias\\_federales\\_en\\_Mexico\\_y\\_su\\_impacto\\_en\\_las-finanzas\\_municipales.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/El_sistema_de_transferencias_federales_en_Mexico_y_su_impacto_en_las-finanzas_municipales.pdf), p. 8.

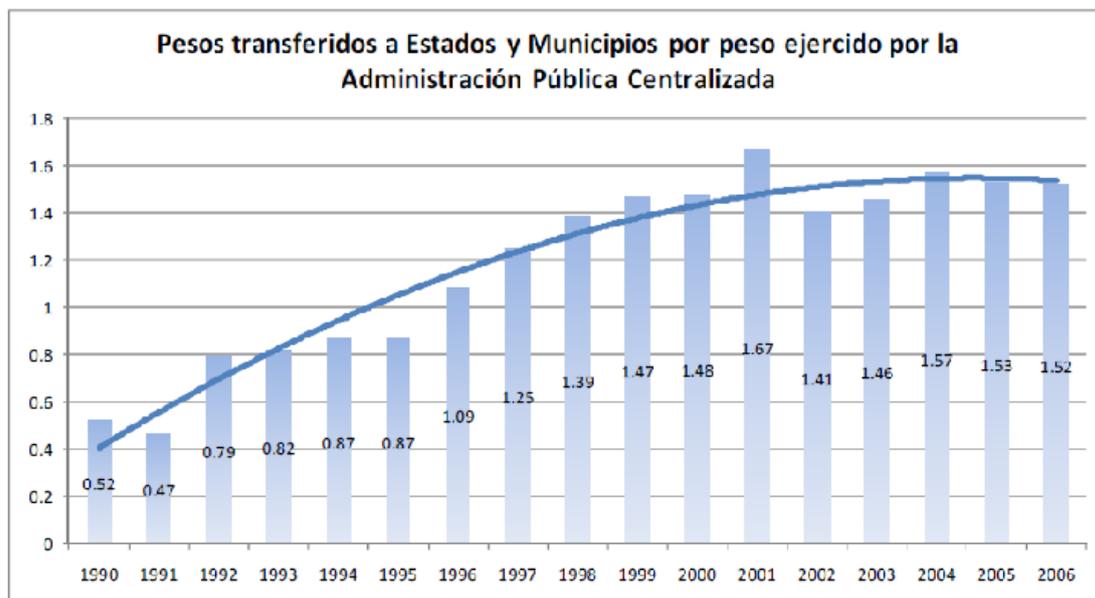
Rubro de transferencia	% de la RFP transferidos a estados	% de la RFP transferidos a municipios	Total transferido a estados y municipios como % de la RFP	Tipo de transferencia
<b>PARTICIPACIONES</b>	20.53	6.15	26.67	Resarcitoria no condicionada
Fondo General de Participaciones (FGP)	16.02	4.00	20.02	
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	0.00	1.00	1.00	
Impuesto sobre Automóviles Nuevos* (ISAN)	0.28	0.07	0.35	
Tenencia*	1.05	0.26	1.31	
Fondo de Fiscalización	1.00	0.25	1.25	
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* (IEPS)	0.35	0.09	0.43	
Extracción de Hidrocarburos*	0.14	0.03	0.17	
Impuesto a la venta final de gasolina y diesel*	0.94	0.24	1.18	
Fondo de Compensación*	0.21	0.05	0.26	
Participaciones a municipios fronterizos y con litorales	0.00	0.14	0.14	
Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo*	0.00	0.01	0.01	
Incentivos*	0.55	0.00	0.55	
<b>APORTACIONES</b>	20.57	4.76	25.33	
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal* (FAEB)	14.16	0.00	14.16	
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	3.21	0.00	3.21	
Fondo de	0.303	2.20	2.50	

Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)				
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF)	0.00	2.56	2.56	
Fondo de Aportaciones Múltiples	0.81	0.00	0.81	
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos*	0.27	0.00	0.27	
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública*	0.42	0.00	0.42	
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas	1.40	0.00	1.40	
<b>TOTAL DE LA RFP TRANSFERIDO</b>	<b>41.10</b>	<b>10.90</b>	<b>52.00</b>	

Fuente: elaboración con datos de la SHCP para el año 2010.

\*Se trata de fondos o rubros cuyos montos no se constituyen directamente como un porcentaje de la RFP, si no que se definen por otras formas; sin embargo, para efectos analíticos, se establece la equivalencia de lo presupuestado para 2010 respecto a la RFP de dicho año.<sup>215</sup>

<sup>215</sup> PEÑA AHUMADA, José Antonio. El Sistema de Transferencias Federales en México y su Impacto en las Finanzas Municipales: ¿Qué hace falta? [en línea] [http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/EI\\_sistema\\_de\\_transferencias\\_federales\\_en\\_Mexico\\_y\\_su\\_impacto\\_en\\_las-finanzas\\_municipales.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/EI_sistema_de_transferencias_federales_en_Mexico_y_su_impacto_en_las-finanzas_municipales.pdf) p. 11



fuente: Gráfica 1.2 del capítulo 1 del “Diagnóstico integral de las haciendas públicas estatales y municipales 2007”, SHCP

Huelga decir, que los municipios tendrán que lidiar directamente con la entidad federativa de su jurisdicción, en cuanto a la forma, plazos y cantidades en que se distribuirán los recursos que se les asigna por disposición del propio SNCF. De tal suerte, nos atrevemos a decir, que el SNCF y la Coordinación Fiscal en México, pese a los intentos por fortalecer al municipio, es todavía hasta hoy, un tema exclusivo de la Federación y sus entidades.

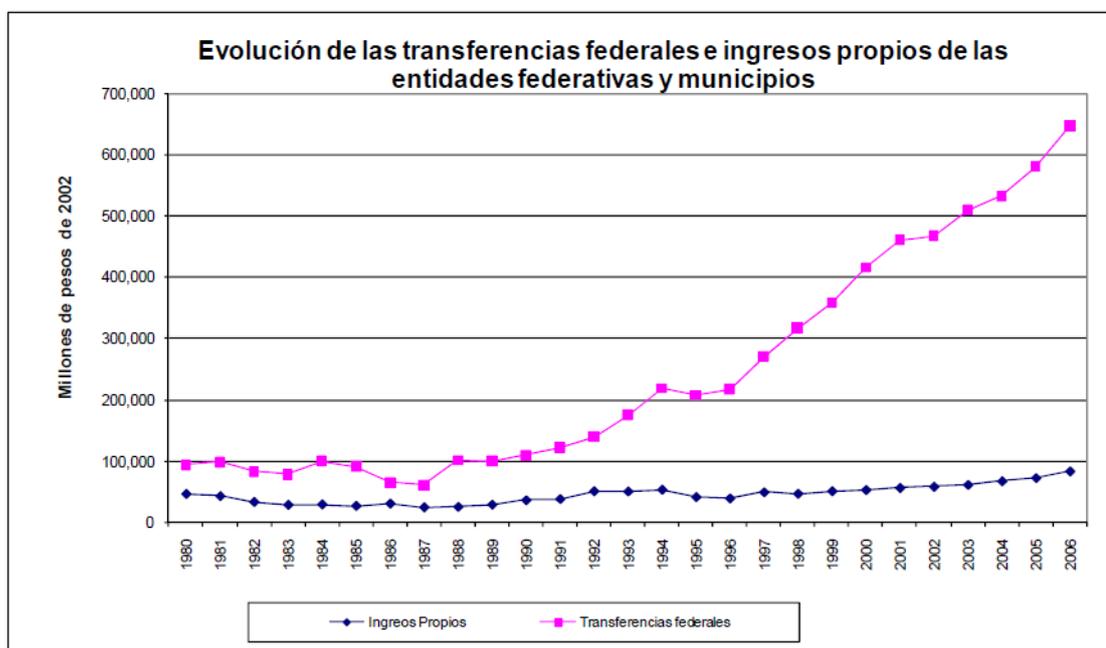
Ahora bien, la coordinación fiscal conlleva la integración de los componentes esenciales del Estado Federal y de sus sistemas fiscales, en otras palabras, norma las relaciones entre Federación, estados y municipios en materia fiscal, evitando con ello la concurrencia de facultades tributarias y organizando las de recaudación y administración, por lo que se ha denominado *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*.

Por otra parte, señala Barragán Barragán, que resulta muy difícil y costoso, prolongar por más tiempo y acentuar la concentración del poder de la Federación en perjuicio de las entidades,<sup>216</sup> siendo la coordinación fiscal un paso importante para evitar tal situación, la cual surge, en palabras de Juan Amieva-Huerta, ante la necesidad de armonizar el sistema fiscal nacional, de

<sup>216</sup> Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, op. cit., nota 146, p. 115.

simplificar la carga tributaria federal así como para resarcir a las entidades la pérdida económica por haber suspendido algunos gravámenes, estableciendo con ello un sistema de participaciones.<sup>217</sup>

Así la pérdida económica se vincula al desplazamiento de los ingresos propios tanto de estados como de municipios, creada a partir de las crisis de 1987 y 1994, en donde las transferencias federales se incrementan y los ingresos propios se mantienen o disminuyen, a pesar de haber sumado potestades tributarias a las entidades,<sup>218</sup> según lo podemos observar en la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI.

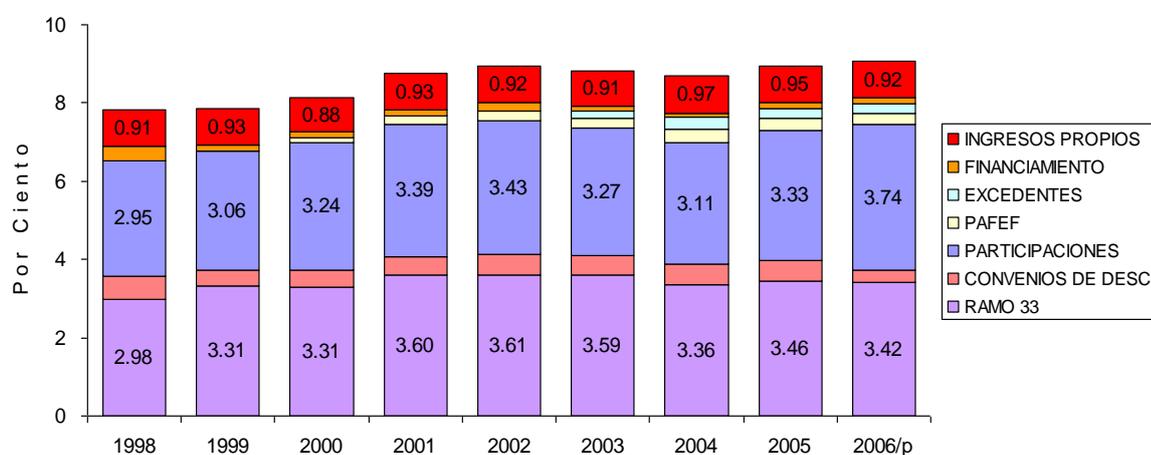
Para robustecer la idea que pretendemos expresar podemos observar que los recursos federales transferidos a las entidades han aumentado su porcentaje respecto al PIB de 6.5% en 1998 a 8% en 2006, mientras que los ingresos federales no petroleros han aumentado menos de 1% del PIB y los ingresos propios se han mantenido constantes en 0.9%<sup>219</sup>, provocando una fuerte dependencia hacia el centro.

<sup>217</sup> Amieva Huerta, Juan, *op. cit.*, nota 255, p.330.

<sup>218</sup> Peña Ahumada, José Antonio, *op. cit.*, nota 257, p. 8.

<sup>219</sup> Jiménez, Jaime René, Conferencia Celebrada en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Monterrey, Nuevo León, México 2007. Datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Recursos Administrados por las Entidades Federativas como porcentaje del PIB 1998-2006



Una vez hecho este preámbulo es menester dar inicio al estudio del sistema de coordinación fiscal mexicano, definiendo y describiendo sus principales componentes.

### b. Elementos de la Coordinación fiscal en México.

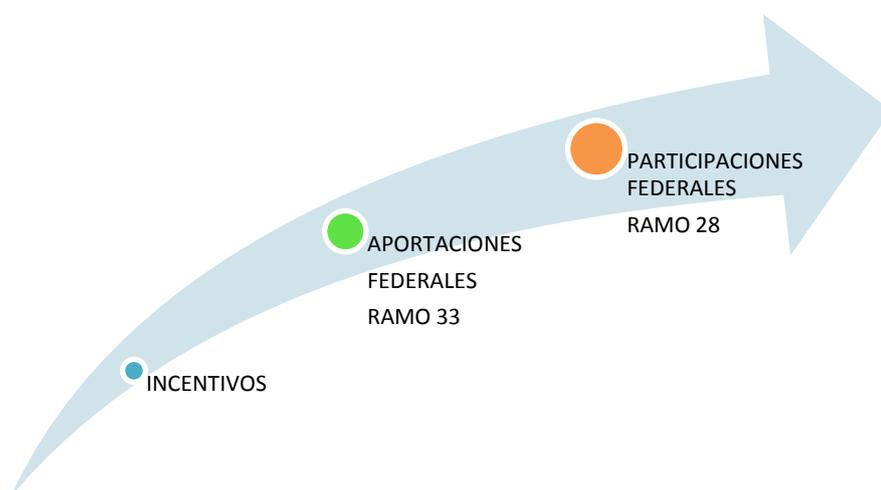
Claramente, la Ley de coordinación Fiscal, en su primer artículo, al establecer el objeto de la misma ley nos da la pauta para definir cuáles son los elementos de la coordinación fiscal en México, que a la letra dispone:

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión entidades, ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.<sup>220</sup>

Así las cosas, de la interpretación del artículo que antecede, podemos advertir, que la coordinación fiscal en México está compuesta por cuatro elementos a saber: 1. El sistema fiscal; 2. La distribución de las participaciones; 3. La colaboración administrativa y; 4. Los fondos de aportaciones federales.



<sup>220</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Coordinación Fiscal”, *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, p. 1.

El primero, consiste en el catálogo de las contribuciones susceptibles de ser coordinadas o, al menos, reconocidas para su coordinación como parte de los sistemas fiscales de cada uno de los entes que participan.

En este sentido, tenemos tres sistemas fiscales que coordinar: el federal, el estatal y el municipal. Todos ellos para efectos de LCF se componen de impuestos y derechos.

En términos generales, sistema fiscal de la Federación se compone de todos los contribuciones reconocidas por la Constitución para la Federación y previstas en el artículo 73, fracc. XXIX, que dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Para establecer contribuciones:

...

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

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje

correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.<sup>221</sup>

El segundo, la distribución de las participaciones, que en términos generales, está concentrado en el Fondo General de Participaciones el cual se integra del 20% del total de la recaudación de todos los impuestos federales y algunos derechos, el cual se repartirá entre las entidades federativas de conformidad con las formulas contenidas en el artículo 2 de la LCF, y de la cual destacan algunos conceptos a tomar en cuenta como: el producto interno bruto de la entidad del año de que se trate y del anterior, los impuestos y derechos locales recaudados por la entidad y sus tasas de crecimiento en tres años, la población y la suma de todas las entidades federativas a las que se les participará.

Valencia Carmona, acertadamente discierne que las participaciones federales se crearon con el propósito esencial de promover la coordinación fiscal, para que no se produjera el problema de la doble imposición que se presenta cuando concurren en el mismo gravamen la Federación, los estados o los propios municipios.<sup>222</sup>

El tercero, consiste en los convenios que entidades y municipios celebren con la Federación, principalmente, para la realización de funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.

Y cuarto, según lo dispuesto por el artículo 25 de la LCF, los fondos de aportaciones federales son aquellos que establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley.

### **c. Relación de la Federación, las entidades y los municipios.**

Las relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno reconocidos en el sistema federal mexicano y, por lo tanto, en el sistema

---

<sup>221</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Diputados.gob, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 43.

<sup>222</sup> Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003, p. 234.

nacional de coordinación fiscal se rigen básicamente mediante dos instrumentos, que a continuación explicaremos: los convenios de coordinación fiscal y los convenios de colaboración administrativa.

#### **i. Del Convenio de Coordinación Fiscal.**

Mediante el Convenio de Coordinación Fiscal se define el vínculo entre la Federación y sus entidades, que como ya señalábamos, pretende determinar la participación de éstas de los ingresos federales, la distribución de las mismas, las reglas de la coordinación administrativa y la creación de los organismos para el desarrollo y vigilancia de la coordinación fiscal.

De acuerdo a Narciso Sánchez Gómez, el convenio en materia fiscal es un acto jurídico bilateral de Derecho Público celebrado entre entidades públicas (Federación, estados y municipios), por medio del cual se definen políticas fiscales, se diseñan programas sobre recaudación, administración, control y solución de conflictos tributarios, para ese efecto, se crean, modifican o confirman situaciones jurídicas de índole general.<sup>223</sup>

Ahora bien, la naturaleza jurídica de los convenios de coordinación fiscal, explica Carreón Velasco, es *sui generis*, en tanto que no obedece estrictamente a la forma de un convenio administrativo, ni podemos hablar de un contrato privado, aunque comparta alguna de las características de este último imprimiéndole ciertas modalidades. En el caso del convenio de coordinación, no se trata de reglamentar relaciones contractuales entre la administración y los particulares; por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con el contrato administrativo, en el convenio la voluntad de las partes es concordante, ambas coinciden y participan en la realización de un objetivo común, sentando las bases para la colaboración y coordinación administrativas.<sup>224</sup>

Asimismo, la Corte también ha emitido opinión respecto a la naturaleza jurídica de dichos convenios, reconociendo su semejanza con los tratados internacionales en el sentido de sujetar a dos entes soberanos a un

---

<sup>223</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>224</sup> Carreón Velasco, Víctor M., "El sistema nacional de coordinación fiscal", *Revista Vínculo Jurídico* #57 enero-marzo, <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/VJ57.pdf>, pp. 8-9.

instrumento legal. A continuación nos permitimos citar la interpretación de la Corte, de acuerdo a la tesis 2ª. CLXXII/2000:

COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR ÉSTOS CON AQUÉLLA PARA ADHERIRSE AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, TIENEN EFECTOS ANÁLOGOS A LOS DE UN TRATADO INTERNACIONAL. Al analizar la naturaleza y los efectos de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre la Federación y las entidades federativas, al tenor de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que tales convenciones son asimilables a un tratado internacional que genera estipulaciones a favor de terceros, como se advierte de los precedentes que dieron lugar a las tesis publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, respectivamente, en los Tomos CXXX, página 307 y CXXXI, página 102, de rubros: "INGRESOS MERCANTILES, LIMITACIONES DE LOS ESTADOS PARA IMPONER IMPUESTO SOBRE." e "INGRESOS MERCANTILES. EFECTOS DE LOS CONVENIOS FISCALES DE COORDINACIÓN ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS DE LOS ESTADOS.". Ahora bien, tratándose de los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal celebrados entre la Federación y las entidades federativas, en términos de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, este Alto Tribunal, con base en el análisis de los fines y contenido de tales convenciones, llega a la conclusión de que éstos también son asimilables a un tratado internacional, en tanto que a través de ellos quedan vinculados dos niveles de gobierno autónomos y se prevén disposiciones de observancia general de las que derivan derechos y obligaciones para las partes

contratantes, así como respecto de los gobernados que están sujetos al cumplimiento de los deberes tributarios objeto de la coordinación; máxime que, conforme a los referidos convenios de adhesión, quedará suspendida la aplicación de las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa, vigentes con anterioridad a su celebración, que establecían tributos cuyo hecho imponible se encuentra gravado por los impuestos federales participables y, en tanto perdure el convenio de adhesión, la correspondiente Legislatura Local no podrá imponer contribuciones que concurren con los mencionados impuestos federales.<sup>225</sup>

En este convenio se plasma la intención y la voluntad de los estados miembros de la Federación de participar en el total de los impuestos federales, el mismo puede denominarse como convenio de adhesión al SNCF y es celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, según se desprende del artículo primero párrafo tercero y el artículo 10 de la LCF.

Cabe señalar que el vínculo debe ser propiciado por la entidad, ya que se puede leer claramente en este artículo que deberá ser la entidad quien solicite a la Federación su adhesión al sistema. Aunque no se especifique por conducto de quién, debe entenderse que serán sus representantes constitucionales, siempre y cuando, cuenten con la aprobación de su órgano legislativo.<sup>226</sup>

Otro punto interesante del vínculo convencional entre las entidades federativas y la Federación para el ejercicio del SNCF en México son los alcances del convenio de adhesión en cuanto a los impuestos participables. Cuando un Estado Federado decide adherirse al SNCF tendrá que hacerlo integralmente, esto quiere decir que no podrá elegir su participación de algunos

---

<sup>225</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, Tesis CLXXII/2000, página 436.

<sup>226</sup> **Ley de Coordinación Fiscal: Artículo 10.** Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá **ser autorizado o aprobado por su legislatura**. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

de los ingresos federales, sino que obtendrá participaciones de todos, excepto de los expresamente reservados para la Federación.<sup>227</sup>

Está claro que la decisión de adherirse al SNCF es potestativa a las entidades federativas, o sea que pueden optar por no hacerlo. En este caso, la propia LCF dispone en el párrafo cuarto del artículo 10<sup>228</sup> que los estados participarán de los impuestos especiales previstos en el inciso 5º de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional,<sup>229</sup> en los términos que dispongan las leyes respectivas.

Asimismo, el artículo sexto transitorio de la LCF dispone que:

Artículo Sexto.- Los Estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Distrito Federal, percibirán, a partir de

---

<sup>227</sup> Si bien es cierto que existe un fondo general de participaciones reservado para las entidades federativas conformado por todos los ingresos de la Federación, también lo es que existen excepciones, como las señaladas en el párrafo tercero y cuarto del artículo 2 de la LCF, que a la letra señala: "...No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta."

<sup>228</sup> **Ley de Coordinación Fiscal: Artículo 10, párrafo cuarto:** Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

<sup>229</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º: El Congreso tiene facultad: ... para establecer contribuciones: ...especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

la fecha en que esta Ley entre en vigor, las participaciones que les correspondan sobre la recaudación federal que se obtenga a partir del 1o. de enero de 1980, aun cuando por los cuales ya no percibirán participaciones conforme a las diferentes leyes y decretos que las otorguen o que queden derogadas por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Las entidades que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal continuarán percibiendo las participaciones que les correspondan, conforme a las leyes y decretos que quedarán derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación y las de impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o., fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que subsistan.

Lo dispuesto en este precepto es aplicable a las participaciones de los Municipios que se pagan directamente por la Federación.<sup>230</sup>

Ahora bien, el penúltimo párrafo del sexto transitorio que se cita, apunta que la participación de las entidades federativas no adheridas al SNCF, respecto a los impuestos especiales contenidos en el inciso 5º, fracción XXIX del artículo 73 constitucional será sobre aquellos que subsistan; tal es el caso de los previstos en el artículo 3-A<sup>231</sup> de la LCF vigente.

<sup>230</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley de Coordinación Fiscal", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, p. 46

<sup>231</sup> **Artículo 3-A.-** Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

**I.-** El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

**II.-** El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley. Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley de Coordinación Fiscal", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, p. 7.

No obstante lo anterior, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, dispone de un apartado exclusivo para determinar los conceptos y porcentajes de las participaciones a las entidades federativas y sus municipios, particularmente cuando no se está adherido al SNCF. En este sentido dispone en su artículo 28:

Artículo 28.- Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases:

I.- Del importe recaudado sobre cerveza:

- a).- 2. 8% a las entidades que la produzcan.
- b).- 36. 6% a las entidades donde se consuma.
- c).- 7. 9% a los municipios de las entidades donde se consuma.

II.- Del importe recaudado sobre gasolina:

- a).- 8% a las entidades federativas.
- b).- 2% a sus municipios.

III.- Del importe recaudado sobre tabacos:

- a).- 2% a las entidades productoras.
- b).- 13% a las entidades consumidoras.
- c).- 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los municipios, de acuerdo con la distribución que señale la legislatura local respectiva y en su defecto, en función del número de sus habitantes según los datos del último censo.

Los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por

kilo, que sólo podrán decretar las entidades en que aquél se cultive.<sup>232</sup>

Finalmente y sin desconocer los avances con lo que se han logrado los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de colaboración administrativa, celebrados entre Gobierno Federal y las Entidades federativas, o entre éstas con los Municipios, y que por ello no dejan de ser fuente fecunda del Derecho Fiscal Mexicano, esa clase de medidas no han dejado de atentar contra la forma de Gobierno y de Estado implantada constitucionalmente en nuestro país, esto es, con dichos convenios se afecta al federalismo y se agudiza el centralismo político, porque las más importantes decisiones de la política fiscal se toman por el Gobierno Federal, en perjuicio de la autonomía local y municipal. En efecto, la regla del juego en el rubro tributario tradicionalmente ha sido marcada por el Presidente de la República, quitándole autoridad y potestad tributaria a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, situación contradictoria que no está respetando en los hechos al federalismo nacional.<sup>233</sup>

## ii. Del Convenio de Colaboración Administrativa.

El Convenio de Colaboración Administrativa se encuentra más en el campo de las competencias tributarias con la promesa de incrementar, atendiendo a la eficiencia mostrada por los gobiernos subnacionales que lo firmen, sus participaciones. Las entidades federativas tendrán la posibilidad de incrementar éstas en función de los convenios que celebren con la Federación en materia de colaboración administrativa, distintos al convenio de adhesión al SNCF, desde luego siempre y cuando se haya celebrado este último. Esto quiere decir que solo podrán celebrarse convenios de colaboración administrativa con la Federación bajo la lógica del SNCF y con el propósito de obtener mayores recursos, si y solo si, se está adherido al SNCF.

---

<sup>232</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78.pdf>, p. 26.

<sup>233</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 247, p. 57.

Las entidades federativas pueden estar adheridas al SNCF y obtener las participaciones y aportaciones de los fondos respectivos, pero no las aportaciones adicionales, tales como el 1% por coordinarse, entidades y municipios, en materia de derechos; este tipo de aportaciones adicionales solo pueden obtenerse cuando se han celebrado los convenios respectivos, según la materia de que se trate.

Así pues, la colaboración administrativa en SNCF se da a partir de convenios que celebre la Federación con las entidades y/o los municipios que pueden ser descritos como convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales. Estos convenios, según se desprende de la LCF, pueden darse en las siguientes materias:

- Impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular;
- Impuestos sobre automóviles nuevos, ;
- Productos de la Federación relacionados con bienes o bosques;
- En materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera;
- En materia de información de finanzas públicas;
- En materia de operación de puentes de peaje, entre otros;

Los convenios de colaboración administrativa o coordinación en materia de administración de ingresos federales comprenden funciones tan elementales como la fiscalización, la recaudación y la administración de dichos ingresos, mismos que se traducen en impuestos, derechos y productos fiscales.

Por otra parte, hay que señalar que las funciones o acciones a tomar en las materias que la Federación decida convenir con los estados o los municipios deben estar bien delimitadas, es decir, en dichos convenios se determinará expresamente el ingreso objeto del convenio, los alcances de las facultades y sus limitaciones, así como, los montos o porcentajes que percibirán las entidades y sus municipios como contraprestación o beneficio por las funciones de fiscalización, la recaudación y la administración, en el ingreso que se trate.

Ahora bien, las percepciones adicionales que se generen a partir de los convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales,

serán entregadas por la Federación a las entidades o municipios en forma directa, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Fondo General de Participaciones.

#### **d. Fondo General de Participaciones.**

El Fondo General de Participaciones (FGP) constituye una de las fuentes de ingresos más importantes de las entidades federativas, si no es que la más importante. Pliego Moreno señala que las participaciones federales constituyen aproximadamente de 45 a 50% de los ingresos de cada entidad.<sup>234</sup> En este fondo, la Federación deposita el 20%<sup>235</sup> de la recaudación federal participable, producto de los impuestos y derechos de índole federal y puede ser adicionado con otro 1% que corresponderá a las entidades federativas y los municipios cuando éstos se coordinen en materia de derechos.

Actualmente las entidades federativas que se encuentran coordinadas en derechos (que son las 32), por el hecho de estar coordinadas en dicha materia, reciben el 1% de la Recaudación Federal Participable (RFP), porcentaje que se adiciona al Fondo General de Participaciones (FGP), mientras que los municipios perciben, por esta misma coordinación: cuando menos el 20% del 1% que se adiciona al FGP, y el 83.2% del 1% de la RFP que integra al Fondo de Fomento Municipal.<sup>236</sup>

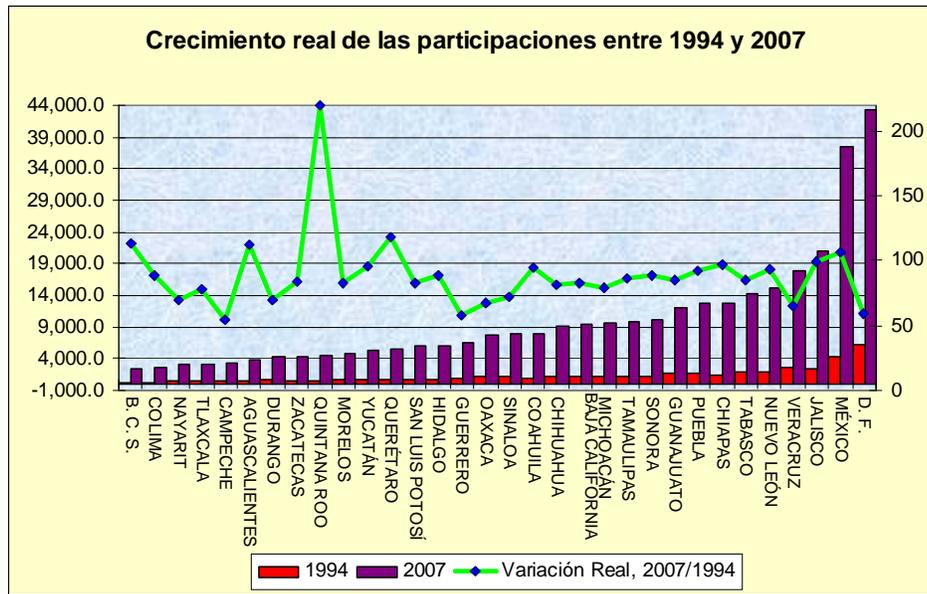
En la siguiente gráfica podemos observar el incremento real de las participaciones transferidas a cada una de las entidades federativas en México tomando como referencia los años 1994 y 2007:<sup>237</sup>

<sup>234</sup> Pliego Moreno, Iván H, "El federalismo Fiscal en México: entre la economía y la política", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Diputados.gob*, [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/238237/665025/file/Federalismo\\_Fiscal\\_Mexico\\_docto84.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/238237/665025/file/Federalismo_Fiscal_Mexico_docto84.pdf)

<sup>235</sup> LCF, artículo 2.

<sup>236</sup> Sedas Ortega, Cecilia, "El impacto en los municipios, de las reformas fiscales en materia de coordinación en derechos". INDETEC, 2007, [http://www.indetec.gob.mx/News/files/Impacto%20en%20los%20mpios%20Coordinación%20en%20Derechos\\_CS0.pdf](http://www.indetec.gob.mx/News/files/Impacto%20en%20los%20mpios%20Coordinación%20en%20Derechos_CS0.pdf)

<sup>237</sup> Jiménez, Jaime René, *op. cit.*, nota 262. Datos obtenidos del Diagnóstico Integral de las Haciendas Públicas locales de la Unidad de Coordinación con Entidades federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Asimismo, del 2007 al 2010 el crecimiento real por entidad federativa en materia de participaciones es evidente, según podemos observar en la siguiente tabla de porcentajes:

CONCEPTO	Enero-Diciembre			
	Crecimiento Real %			
	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	-2.8	21.1	-15.7	11.8
Aguascalientes	-2.0	15.6	-17.9	8.5
Baja California	-0.9	19.0	-14.9	11.1
Baja California Sur	4.1	11.9	-12.0	4.6
Campeche	-3.0	69.0	-22.5	10.1
Coahuila	-4.3	18.7	-14.6	12.2
Colima	-1.3	13.2	-12.4	4.0
Chiapas	-2.1	21.9	-14.5	10.5
Chihuahua	-3.2	22.9	-15.9	11.5
Distrito Federal	-5.7	14.0	-14.7	8.1
Durango	-5.0	20.6	-15.5	11.2
Guanajuato	-2.4	24.6	-18.3	15.6
Guerrero	-2.9	27.9	-16.9	16.1
Hidalgo	-2.2	23.7	-15.6	11.5
Jalisco	-0.9	19.4	-15.9	11.9
México	-2.1	24.0	-18.3	16.6
Michoacan	-2.9	23.7	-16.7	15.7
Morelos	-4.9	19.7	-15.9	12.7
Nayarit	-0.0	18.6	-9.5	8.5
Nuevo León	0.2	21.1	-17.0	9.2
Oaxaca	-3.0	26.3	-16.4	15.4
Puebla	-3.0	25.6	-18.1	18.2
Querétaro	1.6	18.7	-15.4	4.8
Quintana Roo	3.2	15.4	-13.2	7.4
San Luis Potosí	0.8	20.6	-16.6	14.5
Sinaloa	-2.4	21.5	-14.1	12.5
Sonora	-2.2	20.4	-15.3	7.7
Tabasco	-14.0	17.9	-10.4	4.2
Tamaulipas	2.4	19.3	-15.0	12.2
Tlaxcala	-2.8	20.7	-9.6	12.0
Veracruz	0.1	22.6	-16.5	15.4
Yucatán	-2.2	20.0	-12.8	6.1
Zacatecas	-4.1	21.4	-10.6	11.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas". Coordinación con entidades federativas, 2012.<sup>238</sup>

Uno de los conceptos que merece especial atención en este apartado es el de la Recaudación Federal Participable (RFP), que podemos traducir como la acción, ya ejercida por el Gobierno Federal, para la obtención de los ingresos que, de conformidad a la LCF, deben ser distribuidos entre las entidades que integran la Federación y de la cual provienen los recursos para la formación del FGP.

<sup>238</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas". Coordinación con entidades federativas, 2012, [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html)

Así pues, la RFP está compuesta por los ingresos que la Federación recibe por concepto de todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidas las devoluciones por los mismos conceptos, excluyéndose además, otros conceptos como son: 1) los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; 2) los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo – o Hidrocarburos-; 3) los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; 4) los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; 5) lo correspondiente a la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades; 6) la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes; y 7) el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.<sup>239</sup>

Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la RFP los ingresos, en el ejercicio, de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También se adicionará al FGP un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Por otra parte, también se integrarán al FGP en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se

---

<sup>239</sup> LCF, artículo 2.

señalen en los convenios respectivos; además recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular y el 100% del impuesto sobre automóviles nuevos cuando celebren con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

#### **e. Distribución de Participaciones.**

La distribución de las participaciones federales o de la recaudación federal participable se antoja un tanto cuanto compleja. El número de variables, la construcción de éstas y su integración a manera de fórmula no simplifica la distribución del fondo, aunque, ya señalábamos que uno de los ejes centrales de las reformas de 2007 es simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas.

La construcción del fondo y la manera en que se distribuía, apunta Chapoy Bonifaz, fue el resultado de las negociaciones entre Federación y entidades federadas; posteriormente, su evolución y modificaciones, ha sido el resultado de las propuestas de los órganos de coordinación<sup>240</sup> reconocidos por la LCF para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema.<sup>241</sup>

La RFP ha cambiado sustancialmente desde 1980, con una clara tendencia a la homogeneización. Como proporción del Producto Interno Bruto, el total de las participaciones federales se incrementó de 2.16% a 2.6% de 1980 al año 2000; y durante la primera década del nuevo milenio a un promedio de 3.1% del PIB<sup>242</sup> y la tendencia sigue siendo a la alza.

Con las reformas del 2007 a la Ley de Coordinación Fiscal en México, en relación a las participaciones, se pretendió regresar el sentido resarcitorio a las fórmulas de distribución de los distintos fondos, con el fin de fomentar la recaudación local y el buen desempeño económico de las entidades federativas. Es así como, a partir de la reforma de 2007, el Fondo General de Participaciones se distribuye entre las entidades federativas de la siguiente manera:

---

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>241</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, p. 23.

<sup>242</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía Municipal en México*, 3° ed., México, Porrúa, 2008, p. 335.

- a) 60% en función del crecimiento económico que registre la entidad federativa, medido a partir de la variación del PIB de un año a otro;
- b) 30% en función del esfuerzo recaudatorio estatal en los últimos tres años sobre los impuestos y derechos locales; y
- c) 10% en función del peso relativo de la recaudación local respecto al total nacional.<sup>243</sup>

El fundamento para la distribución de la recaudación federal participable lo encontramos en el artículo 2, párrafos del quinto al octavo de la LCF. De éste podemos enunciar las siguientes variables a considerar para la distribución de aquel:

- Los coeficientes de distribución de la entidad o sea el valor porcentual que le corresponde a la entidad por cada concepto de los que integran el FGP, en relación al año que se calcula;
- La participación recibida por la entidad durante el año 2007;
- El crecimiento observado del FGP de 2007 al año del cálculo;
- La última información oficial disponible del Producto Interno Bruto (PIB) respecto a un año, dado a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para la entidad;
- La información oficial del PIB proporcionada por el INEGI respecto al año anterior que hubiere a dado a conocer respecto a la entidad;
- La recaudación de impuestos y derechos de la entidad en el año de cálculo contenida en la última cuenta pública;
- El promedio de la recaudación de los últimos tres años, anteriores al año de cálculo, del a entidad;
- La última información oficial proporcionada por el INEGI sobre el numero de población de la entidad; y
- La suma de todas las entidades respecto a la variable que se calcula.

Así las cosas, podemos destacar entre los criterios para la distribución de la RFP los resultados sobre la recaudación de las entidades sobre los impuestos y derechos locales, entre los que se cuentan el impuesto predial y los derechos

---

<sup>243</sup>Peña Ahumada, José Antonio. *Ob. Cit.* en INAFED, [http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/El\\_sistema\\_de\\_transferencias\\_federales\\_en\\_Mexico\\_y\\_su\\_impacto\\_en\\_las-finanzas\\_municipales.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/El_sistema_de_transferencias_federales_en_Mexico_y_su_impacto_en_las-finanzas_municipales.pdf), p. 10.

por suministro de agua; desde luego, el PIB; y el número de habitantes por entidad.

Adicionalmente, se toman en cuenta las ventas estatales por concepto de bebidas alcohólicas, cerveza, tabaco y bebidas refrescantes; la recaudación de los estados en función de su consumo; las diez entidades con menor ingreso per cápita de acuerdo al INEGI; y aquellas entidades que resulten afectadas por las actividades de PEMEX.<sup>244</sup>

Finalmente, no podemos pasar por alto, que la distribución de las participaciones sigue siendo un asunto entre Federación y estados, sin tomar en cuenta la opinión de los municipios, como podrá constatarse en los apartados subsecuentes cuando estudiemos los organismos de la coordinación fiscal.

#### **f. Fondos de Aportaciones Federales**

Los fondos de aportaciones federales, a diferencia del FGP, no pueden destinarse al gasto público general de las entidades o sus municipios, es decir, no se integra a sus haciendas públicas para el gasto corriente estatal o municipal, aunque provienen –los recursos– también de la RFP.

Respecto a las aportaciones, la reforma de 2007 tuvo el objetivo de clarificar el carácter compensatorio de varios de sus fondos con la finalidad de beneficiar efectivamente a las entidades federativas con mayor rezago. Es así como, a partir de la reforma de 2007, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se distribuye de manera inversamente proporcional al Producto Interno Bruto *per cápita* del estatal; y el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal incorpora en sus criterios de distribución elementos como el rezago en el gasto federal por alumno y la calidad de la educación.<sup>245</sup>

La LCF crea para el SNCF mexicano ocho fondos distintos al FGP, pero a diferencia de este, estos fondos especiales tienen condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación o

---

<sup>244</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 285, p.345.

<sup>245</sup> Peña Ahumada, José Antonio, *op. cit.*, nota 257, en INAFED, [http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/El\\_sistema\\_de\\_transferencias\\_federales\\_en\\_Mexico\\_y\\_su\\_impacto\\_en\\_las-finanzas\\_municipales.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/El_sistema_de_transferencias_federales_en_Mexico_y_su_impacto_en_las-finanzas_municipales.pdf), p. 10

fondo establezca la propia LCF. Así pues, las formulas para su distribución, los términos, condiciones y obligaciones para su ejecución, son totalmente distintas a las del FGP, incluso entre cada uno de ellos. A continuación enumeraremos los ocho fondos de aportaciones:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal;
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Así las cosas, los montos de dichos fondos y los procedimientos para su ejecución son previstas por la LCF en condiciones específicas para cada uno de ellos, de las cuales no entraremos a su estudio por no ser parte de nuestro análisis.

#### **g. Autoridades fiscales en el SNCF**

Ya hemos explicado que uno de los instrumentos que norman las relaciones intergubernamentales entre Federación, estados y municipios, en materia de coordinación fiscal, son los convenios de colaboración administrativa.

A cuenta de dichos convenios, las entidades y, en su caso, los municipios, podrán sustituir a la Federación, siempre y cuando exista convenio de adhesión al SNCF, en funciones de registro federal de contribuyentes, fiscalización, recaudación y administración a través de sus propias autoridades fiscales.

Lo interesante es la calidad que adquieren las autoridades fiscales de las entidades y municipios cuando asumen la responsabilidad de la ejecución de dichas funciones, y es que la consecuencia inmediata es considerarlas autoridades fiscales federales.

El artículo 14 de la LCF establece:

Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.<sup>246</sup>

Ahora bien, la SHCP, como máximo órgano fiscal de la Federación mantiene en todo tiempo su autoridad respecto a las funciones delegadas o desconcentradas, ya que como podemos apreciar de la redacción del segundo párrafo del artículo descrito los criterios generales y las reglas de operación son facultad exclusiva de ella.

---

<sup>246</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Coordinación Fiscal”, Diputados.gob, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, p. 22.

## h. Organismos en el Sistema de Coordinación Fiscal



### i. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, como su nombre lo indica, tiene como propósito congregar, al menos una vez al año y en cualquiera de las entidades federativas, al Secretario de Hacienda y Crédito Público y a los responsables hacendarios de cada entidad.

En las sesiones de la Reunión, previa convocatoria hecha por el Secretario de Hacienda o la CPFF, podrán dictarse los reglamentos para el funcionamiento de cualesquiera de los organismos que en materia de coordinación establece la LCF; establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias de la Federación y sus entidades para el sostenimiento de los organismos de mérito; aprobar los presupuestos y programas del INDETEC; y proponer las medidas para el actualizar y mejorar el SNCF.

## ii. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La CPFF, a diferencia de la RNFF, no se está representando a los órganos hacendarios de las entidades, sino por las entidades propiamente dichas, es decir, son las entidades las que son miembros de la comisión permanente y no los funcionarios, titulares de los órganos hacendarios, aunque sean éstos a través de quienes se representan aquéllas.

Así pues, la CPFF está integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ocho entidades federativas, que durarán en el cargo dos años y serán elegidas anualmente por mitad.

Para la organización y conformación de la CPFF, las entidades federativas han sido repartidas en ocho grupos, que aseguran la designación de las ocho entidades miembros y la representación de las otras 24 entidades de la Federación en los términos ya descritos, comprendiendo cada uno de los ocho grupos las siguientes entidades:

- GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
- GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
- GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
- GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.
- GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
- GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Así pues, la CPFF deberán preparar las RNFF y establecer su agenda de trabajo; preparar los proyectos en que se distribuirán las aportaciones de las entidades y la Federación para los organismos en materia de coordinación fiscal; fungir como consejo directivo del INDETEC; rendir los informes de actividades tanto del INDETEC como de la misma CPFF; vigilar la creación, incremento y distribución de los fondos de participaciones y aportaciones, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de las participaciones

municipales; y elaborar el dictamen técnico para la reducción de participaciones a las entidades.<sup>247</sup>

### iii. **El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.**

El Instituto es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se trata de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, aún y cuando no se contempla de esta manera la LCF.

Este constituye un organismo netamente técnico, que entre sus funciones más destacables podemos señalar: los estudios del SNCF y de la legislación tributaria federal y subnacional; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas y promover el desarrollo técnico de las municipales; actuar como secretario técnico de la RNFF y la CPFF; así como, capacitar a los funcionarios fiscales, principalmente.

Por otra parte el INDETEC cuenta con órganos propios para su organización tales como un Director General; la Asamblea General integrada por la RNFF; y el Consejo Directivo, integrado por la CPFF.

### iv. **La Junta de Coordinación Fiscal.**

Finalmente, la Junta de Coordinación Fiscal, que se integra por los mismos miembros de la CPFF, tiene entre sus facultades más relevantes la elaboración de los dictámenes técnicos solicitados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los procedimientos de los recursos de inconformidad que promuevan los particulares que resulten afectados por incumplimiento, de alguna de las entidades o municipios, de las disposiciones del Sistema

---

<sup>247</sup> Este dictamen técnico tiene como propósito determinar el monto de la o las recaudaciones hechas por las entidades indebidamente, según lo dispuesto por el artículo 11 de la LCF, que a la letra señala: **Artículo 11.-** Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles.

#### D) Mecanismos de control de la Ley de Coordinación Fiscal



##### a. Controles Judiciales

La vía judicial, según se desprende del texto del artículo 12 de la LCF, se reserva para las entidades, entidades estas, según lo dispuesto por el segundo párrafo, del artículo primero, de la misma ley, como los estados de la República y el Distrito Federal.

Artículo 12.- La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica

del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>248</sup>

Así pues, las entidades podrán acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, a impugnar la separación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como los actos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que infrinjan las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicios de una entidad federativa. Cabe destacar, que la LCF no contempla la posibilidad de que sea la Federación o los municipios los que ocurran ante esta instancia y ninguna otra.

---

<sup>248</sup>Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley de Coordinación Fiscal", en Diputados.gob, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, p. 18.

Por otra parte, hay que considerar que el sistema judicial mexicano, se descompone en dos partes: La Justicia Constitucional y la Justicia ordinaria.<sup>249</sup> Llama la atención, que la Ley de Coordinación Fiscal legitime la utilización de una instancia Constitucional para solución de controversias alejadas del cuestionamiento constitucional que exige la misma; además de no dar bases claras para la tramitación por esa vía, sobre el alcance de la naturaleza de los actos que se pretende la invalidez.

En orden a nuestro objeto de estudio, en el capítulo cuarto abundaremos en el tema, por lo pronto, solo como referencia al medio de defensa previsto en la LCF tocaremos de forma breve el tema de las CC.

### **i. Controversia Constitucional (CC).**

Dijimos que la instancia prevista en la LCF es la contenida en el artículo 105 constitucional, la cual es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de la figura de *Controversia Constitucional*, misma que admite los recursos de reclamación y queja, contemplados en el Título II, Capítulo VIII, Secciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LRA Art. 105).

Podemos afirmar que el Juicio de Controversia Constitucional constituye un mecanismo claro y eficaz, como medio de control y de equilibrio entre los actores del pacto federal mexicano; la Federación, las entidades y los municipios. Otros sistemas contemplan medios similares, tal es el caso de Alemania, Honrad Hesse y Peter Häberle, explican, que el Tribunal Constitucional Federal de esa República decide las controversias jurídico-constitucionales entre la Federación y los *länder* (estas equivalentes a los entidades federativas en México) que tienen por objeto las diferencias de opinión sobre los derechos y obligaciones entre ambos, e incluso otras de distinta naturaleza cuando no exista ninguna otra vía para solventar sus diferencias.<sup>250</sup>

Uno de los temas de mayor trascendencia y conflicto como consecuencia

---

<sup>249</sup> Nacif, Benito, *Las instituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, NOSTRA, 2007, p. 56.

<sup>250</sup> Hesse, Honrad y Häberle, Meter, *Estudios Sobre la Jurisdicción Constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp. 80 y 81.

del pacto federal, ha sido el de la distribución de los recursos, producto de las contribuciones, entre la Federación, las entidades y sus municipios o delegaciones (para el DF), de tal suerte, que la LCF establece varios supuestos en los que legitima a las entidades para acudir ante la SCJN a impugnar los actos que se pueden dar en el proceso de coordinación fiscal, tal es el caso de la declaración que dicta la SHCP, por la que separa del SNCF a las entidades.

Cabe destacar la redacción del último párrafo del artículo 12 de la LCF, misma que establece la posibilidad de acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por parte de las entidades federativas, si la SHCP infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de aquellas.

No obstante lo anterior, en el Texto Constitucional y de la Ley Reglamentaria del artículo 105 podemos observar que también la Federación y los municipios pueden ocurrir ante la SCJN para dirimir sus controversias y es que en los incisos “a)”, “b)”, “f)” e “i)” se prevén las combinaciones para solucionar la constitucionalidad de actos o disposiciones generales, al establecer:

#### Artículo 105. Constitución

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b) La Federación y un municipio; [...]

f) El Distrito Federal y un municipio; [...]

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; [...]

Ahora bien, evidentemente, en materia de coordinación fiscal sólo puede haber tres partes interesadas en el juicio de CC: la Federación, las entidades y sus municipios. Uno como actor, otro como parte demandada y otro u otros como tercero(s) interesado(s); sin embargo, también se contempla al Procurador General de la República como parte dentro del procedimiento en el artículo 110 de la LRA 105 que establece:

Artículo 10. LRA 105

Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV. El Procurador General de la República.

Otro tema importante es el de los actos motivo de la CC, que para el caso de las entidades, atendiendo a la coordinación fiscal, será en todo caso la separación del SNCF y cuando se infrinjan las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicios de una entidad federativa, según la propia LCF.

Cobra entonces relevancia, cuando se trata de los municipios frente a la Federación o las entidades federativas, ya que la LCF no ofrece esta vía como opción; sin embargo, podemos colegir del texto constitucional y de la LRA 105 que podrán ser actos motivo de CC para los municipios frente a las entidades *sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales*, coincidimos

pues con la afirmación del tratadista Pedro Torres Estrada, cuando afirma que el municipio puede acudir a esta vía para dilucidar cuando una ley o un acto puede atentar contra sus competencias o contra su autonomía asegurada en la Constitución.<sup>251</sup>

Así las cosas, dicho dispositivo, cobra especial trascendencia, ya que la intervención de los municipios en el SNCF y los convenios correspondientes, sobre todo en la entrega de las participaciones que les corresponden, serán determinadas y distribuidas por las legislaturas locales a través de “*disposiciones generales*”, pero la instancia solo atendería, en todo caso, cuestiones de constitucionalidad.

Por otra parte, para efecto de las entidades, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos<sup>252</sup> y tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia<sup>253</sup>.

Asimismo la suspensión del acto que se impugna podrá solicitarse, vía incidental, en cualquier tiempo, durante la substanciación del procedimiento, hasta antes de que se dicte sentencia.

Un aspecto relevante es que la SCJN deberá suplir la deficiencia de la demanda, de la contestación, alegatos o agravios, es decir, que en caso de existir errores o defectos, incluso en los preceptos invocados, deberá corregir las deficiencias. Asimismo, la sentencia tendrá efectos generales cuando verse sobre disposiciones de orden general y en los demás casos, es decir, cuando verse sobre la constitucionalidad de los actos, sólo surtirá efectos entre las partes.

No ahondaremos más en el tema, ya que el tema de controversias constitucionales y algunas de nuestras propuestas, acordes al objeto de este

---

<sup>251</sup> Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, UNAM, 2005. p. 286.

<sup>252</sup> Artículo 21 fracción I de la LRA 105.

<sup>253</sup> Fracción II del artículo 21 de la LRA 105.

trabajo, serán analizados con mayor detenimiento y precisión en los siguientes capítulos.

### **b. Controles Administrativos**

La vía administrativa, según se desprende del texto del artículo 11-A de la LCF, se reserva para las personas que se vean afectadas con motivo del incumplimiento del SNCF o de los convenios en materia de derechos y adquisición de inmuebles.

Así pues, las personas o los contribuyentes afectados por incumplimiento a los convenios, podrán acudir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del recurso de inconformidad, así como, impugnar la resolución, del recurso de referencia, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

Cabe destacar, que los actos de incumplimientos en los términos descritos pueden ser de cualquiera de los órdenes de gobierno, pero siempre será la SHCP quien conozca del recurso de inconformidad y no las autoridades fiscales de las entidades o municipios que hayan incumplido sus obligaciones de acuerdo a los convenios. Lo anterior obedece a la calidad que adquieren las autoridades fiscales de las entidades y municipios al ejercer sus atribuciones que les confieren los convenios en materia de coordinación fiscal, es decir, automáticamente serán consideradas autoridades fiscales federales y por tanto los recursos y medios de defensa que operan contra estas son los previstos en las leyes federales.

### **i. Recurso de inconformidad**

El RI se encuentra previsto en el artículo 11-A de la LCF y será la SHCP quien conozca de su tramitación y resolución. También señalamos que seguiría las reglas del recurso de revocación previsto en el CFF, sin embargo, lo podemos considerar como un recurso de tramitación especial, pues no obedece a todas las reglas del recurso de referencia y por el contrario, establece condiciones extraordinarias para su tramitación y resolución no previstas en el CFF para el recurso de revocación. Las consideraciones para tal aseveración son las siguientes:

- Puede ser promovido por uno o varios contribuyentes;

- Podrán ser representantes de aquellos los sindicatos o cámaras de comercio y de la industria;
- La SHCP oirá a la entidad de que se trate (y no al municipio aunque éste haya causado el agravio al contribuyente);
- La SHCP solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal (categórico no potestativo);
- Una vez recibido el dictamen, contará con un mes para su resolución.

Por otra parte, el sentido de la resolución, según se desprende de la fracción IV, del artículo 11-A de la LCF, podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas con cargo a las participaciones de la entidad, lo que necesariamente nos lleva a concluir que también “podrá” negarlas y en consecuencia podrá, impugnar ante el TFJFA tal resolución.

Existen diferentes actores dentro del recurso de inconformidad, en principio el interesado o afectado sería el recurrente y la SHCP la autoridad a la que se presenta la inconformidad por el cobro indebido de cierta cantidad. La razón es simple, recordemos que las autoridades, ya sean estatales o municipales, que realicen actos con motivo de la coordinación fiscal serán consideradas autoridades federales y es la SHCP la dependencia que rige toda la actividad en materia fiscal o hacendaria.

Por otra parte, la SHCP deberá oír a la entidad involucrada en el cobro indebido, de tal suerte que se puede considerar a esta (la entidad), como parte dentro del recurso. Es importante destacar que en materia de recursos administrativos generalmente intervienen el interesado y la autoridad a quien se reclama el acto, empero, en este caso existe un tercer actor que es la entidad.

Así pues, los actos recurribles son:

- El cobro indebido de contribuciones con motivo del incumplimiento, por parte de las entidades, de los convenios del SNCF.
- El cobro indebido de derechos con motivo del incumplimiento, por parte de las entidades o sus municipios, de la coordinación en materia de derechos.
- El cobro indebido de contribuciones con motivo del incumplimiento, por parte de las entidades o sus municipios, de la coordinación en materia

adquisición de inmuebles.

El plazo para la interposición es de 45 días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acto, para el que interpone; y por su parte la SHCP deberá resolver dentro de los 30 días contados a partir del día siguiente al en que reciba el dictamen técnico de la Junta de Coordinación Fiscal.

## ii. Procedimiento Contencioso Administrativo.

La resolución al recurso de inconformidad descrito en el apartado anterior podrá ser impugnado por el contribuyente mediante el Procedimiento Contencioso Administrativo, seguido ante el TFJFA, también llamado Juicio de Nulidad por los efectos que pretende el impetrante del mismo, que en todo caso es la nulidad, y en consecuencia revocación, del acto emitido por la autoridad administrativa demandada, para cambiar el sentido de la misma. Resulta idónea esta vía, ya que según explica, Luis Humberto Delgadillo, este procedimiento surge por la necesidad que tienen los gobernados de combatir los actos de la administración pública, cuando consideran que la actuación de la autoridad es ilegal,<sup>254</sup> supuesto que se actualiza en el caso que se plantea.

Serán partes del JCAF desde luego el demandante o interesado, en este caso quien interpuso recurso de inconformidad ante la SHCP, el demandado, que en este caso sería la propia SHCP por ser quien resolvió el recurso de inconformidad y, probablemente, la entidad, como tercero interesado, ya que se puede considerar que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante, ya que de resolverse a favor del contribuyente, se verán afectadas sus participaciones.

Así las cosas, los conceptos de impugnación serán los resolutivos del recurso de inconformidad previsto en la LCF, que para efectos prácticos, el contribuyente acudiría al JCAF sólo si:

1. Se le negare la devolución de las cantidades reclamadas como indebidamente cobradas y;
2. La SHCP ordenará la devolución de una parcialidad de las cantidades que el contribuyente considera indebidamente cobradas.

---

<sup>254</sup> Delgadillo, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, 5º ed., México, LIMUSA, Noriega Editores, 2006, p. 194.

Los plazos para la interposición de la demanda y la presentación de la contestación serán de 45 días. En la primera, a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución administrativa, en este caso del recurso de inconformidad y; en la segunda, a partir del día siguiente en que sea emplazada la autoridad.

Finalmente, hay que señalar, que en este procedimiento no existen condiciones extraordinarias, es decir la tramitación del juicio será en los términos de la propia ley de la materia, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

### **E) Conclusiones**

Como resultado de la implementación de un sistema federalista en el Estado mexicano, en el que se reconocen distintos órdenes de gobierno y entre los cuales existe un reparto de competencias para el cumplimiento de los fines del Estado Federal, surge necesidad de actuar fiscalmente sobre las actividades de riqueza y de distribuir entre aquellos los recursos económicos disponibles, de tal suerte que se asegure principalmente la autosuficiencia hacendaria de los órdenes que participan.

Para nosotros, el federalismo fiscal representa el ámbito más importante del federalismo, ya que sin la identificación de fuentes de ingresos y la distribución de las mismas entre quienes tienen la responsabilidad de ejercer ciertas funciones y la consecución de los fines del Estado, entendido éste en sus tres dimensiones de gobierno, serían solamente un muestra retórica de su concepción.

Las deficiencias de un sistema federal en el campo competencial, según criticábamos en el capítulo anterior, repercuten inexorablemente en el federalismo fiscal. Decíamos cuando estudiábamos los alcances del SNCF en México que el federalismo fiscal obedecía a la descentralización de las fuentes de ingresos y afirmábamos que también debería orientarse a la no centralización.

El federalismo fiscal está cimentado sobre el concepto de descentralización de las fuentes de recursos y el gasto, de tal manera que encontramos en el orden constitucional una distribución de *potestades*

tributarias entre Federación y entidades federativas, una distribución de *competencias* tributarias entre la Federación, estados y municipios, así como, la reserva de fuentes de ingresos exclusivas para cada uno de los tres órdenes de gobierno.

Todo lo anterior encuentra su fundamento en la Constitución Política y se explica a partir de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual fija las reglas de operación y nace de una Ley secundaria denominada Ley de Coordinación Fiscal, misma que establece las formulas para la distribución de las participaciones de los impuestos federales a entidades y municipios.

La coordinación fiscal, por lo tanto, constituye el instrumento jurídico mediante el cual los Estados federales instrumentan las relaciones fiscales entre los órdenes de gobierno que reconozcan sus constituciones.

En México, según se desprende de la LCF, la coordinación fiscal se da entre los sistemas fiscales de los tres órdenes de gobierno: Federación, entidades y municipios; el cual se opera y funciona bajo el esquema de un sistema de transferencias federales, que se integra principalmente por participaciones federales, aportaciones federales, incentivos e ingresos extraordinarios.

Por otra parte, el SNCF se actualizan a partir de la celebración del Convenio de Adhesión y los respectivos convenios en materia de coordinación de derechos y colaboración administrativa, de los cuales, los municipios también toman parte.

Ahora bien, de las relaciones convencionales que se crean con motivo de la adhesión al SNCF pueden suscitarse, eventualmente, situaciones de hecho y de derecho que afectan la esfera jurídica o los intereses de una de las partes, particularmente, la LCF concede a la Federación, por conducto de la SHCP, el imperio suficiente para separar, unilateralmente, a la entidad que incumpla con el convenio respectivo.

En nuestra opinión, el SNCF atentan contra los principios más elementales del federalismo, al promover la renuncia de los estados a las potestades tributarias, aunque se trate de una condición convencional por la que los Estados renuncian expresamente a sus facultades tributarias sobre ciertas materias, ni estas (las tributarias) ni ninguna otra de las facultades o

poderes concedidos por la Constitución Política a cualquiera de los órdenes de gobierno deberían estar sujetas a la posibilidad de su renuncia o concesión.

Por otra parte, observamos la nula participación de los municipios en la actividad de planeación, desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF. Reconocemos que la posibilidad de coordinar más de 2400 municipios en todo el país podría resultar inoperante, sin embargo, consideramos que los municipios, en la medida en que se les reconoce por lo menos el 20% de las participaciones federales y otros conceptos, deberían existir los mecanismos que les permitan expresar sus opiniones técnicas respecto a las formulas y extremos de la LCF y por supuesto, una instancia, administrativa o judicial, que les permita solucionar aquellas situaciones que contravengan sus intereses en el marco de la LCF.

Los medios de defensa que operan contra una resolución con las características antes descritas o por incumplimiento del convenio en materia de coordinación fiscal en perjuicio de la entidad federativa, se reducen, según lo dispone el artículo 12 de la propia LCF, al procedimiento prescrito para la controversias constitucionales en el artículo 105, fracción I de la Constitución y su Ley reglamentaria, de la cual, por cierto, los municipios están excluidos.

Así las cosas, no encontramos, en el marco de la LCF, ningún procedimiento o instancia que le permita a los municipios solicitar la invalidez de actos o disposiciones de los otros dos órdenes cuando se ponga en riesgo o cause un perjuicio a la hacienda pública municipal.

Finalmente, cabe destacar que el federalismo fiscal y la coordinación de las fuentes de ingresos fiscales, principalmente de aquellos que afectan la disponibilidad o suficiencia de los mismos a favor de los municipios, inciden directamente en el atributo institucional consagrado en el texto constitucional como es la autonomía hacendaria municipal y la cual exige una tutela jurisdiccional efectiva.

En este sentido, se hace necesario el estudio y análisis de la figura municipal en México, pero sobre todo sus atributos intrínsecos y constitucionales, de tal manera que nos permita ubicarlo en su justa dimensión y aclarar los ámbitos de autonomía que requieren de una garantía judicial reconocida expresamente para asegurar la viabilidad presupuestaria municipal.

Hasta ahora hemos dejado en claro, que la institución municipal tiene un vínculo irrestricto dentro del pacto federal mexicano a los otros órdenes de gobierno, a pesar de no tener una legitimación en la doctrina clásica del federalismo y más allá, se le reconoce un sistema fiscal propio a partir de la declaración constitucional sobre su propia hacienda pública y de la autonomía y libertad para su ejercicio, sin embargo, es menester entender los elementos más íntimos del municipio y su autonomía a la luz de los atributos Constitucionales, que nos permitan justificar la importancia de garantizar su autonomía hacendaria y fiscal, por encima de los postulados teóricos de las escuelas clásicas del federalismo, de tal suerte que hemos diseñado un tercer capítulo que nos permita estudiar y esclarecer los temas aquí tocados.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **AUTONOMÍA FISCAL MUNICIPAL**

Hasta ahora, hemos podido observar al municipio como un elemento reducido en el contexto histórico, constitucional y legal dentro del Estado Federal Mexicano y, consecuentemente, en el federalismo fiscal. La debilidad institucional del municipio que se ha develado en orden a un sistema federalista con tendencias centralizadoras, merece el análisis de la figura municipal a partir de su origen, naturaleza y atributos intrínsecos, particularmente el de su autonomía.

Está claro, que los municipios no pueden ejercer por sí mismos la soberanía popular y, por lo tanto, tampoco amplían sus competencias, también reconocemos en el municipio la falta, desde un punto de vista formal, del elemento legislativo y la subordinación, consecuentemente, al legislativo estatal. Sin embargo, en el caso mexicano, constitucionalmente se le reconocen atributos que replantean la idea de un nuevo federalismo.

Es por eso que resulta de extraordinaria relevancia, entender los diferentes ámbitos de autonomía municipal y sus alcances, así como la evolución histórica de los municipios en el sistema federal mexicano y la manera en que se ha ido fortaleciendo jurídicamente frente a los ordenes supramunicipales, situaciones que de hecho se estudian en el presente capítulo.

Bajo la óptica descrita en los párrafos que preceden, este capítulo tiene entonces por objeto definir la figura municipal, así como los diferentes ámbitos de autonomía, de tal manera que nos permita entender la condición del municipio en el federalismo mexicano a partir de los conceptos: de orden de gobierno, nivel de gobierno y orden coordinado; para lo cual se estructurado esta sección de acuerdo a los temas de Municipio, autonomía municipal, el municipio en México y la autonomía fiscal del municipio en México.

#### **A) Municipio.**

##### **a. Aspectos Generales.**

##### **i. Orígenes**

En principio, definir con precisión el génesis del municipio ha sido una

constante a lo largo de la historia. La trascendencia de tales discusiones, a nuestro juicio, estriba en la necesidad de entender su naturaleza, para entender a su vez, el papel que juega en las organizaciones socio-políticas y administrativas en las que se encuentra.

Para efecto de nuestro estudio hemos considerado apropiado separar los orígenes en dos perspectiva: donde nace el municipio y como nace el municipio. La primera se refiere a la o las civilizaciones que sentaron las bases para su concepción y desarrollo; y la segunda, al debate doctrinario sobre sus orígenes, que, como bien apunta Pedro Torres, existen corrientes que van desde las que lo conciben como una creación divina hasta los que lo consideran un producto de la organización estatal.<sup>255</sup>

Así pues y en orden a nuestra propia clasificación, diremos que para algunos autores, el origen del municipio se tiene en la Grecia antigua y para otros en Roma. Lo que sí está claro, es que las bases de lo que hoy conocemos como la institución municipal se sentaron en las formas de organización político, administrativas y sociales en que se dividían aquellas civilizaciones.

En Grecia, decíamos en el primer capítulo existía la “*polis*”, que alude a la forma de organización política de ciudad con el anhelo de alcanzar el bien común, sin dejar de lado, el fenómeno de poder que le es intrínseco a la figura del Estado que hoy conocemos.

El anhelo más elevado de los griegos era alcanzar la perfección a partir de la ciudad. La *polis* griega constituía el centro de todo: la actividad política, la actividad mercantil o económica, la actividad social. La idea de Estado explicábamos, es producto de la concepción griega, la idea de ciudad o municipio, también.

La cuestión principal, señala Rueda Olmos, es asegurarnos si realmente es posible englobar a la polis griega como una organización municipal y cita al maestro Moisés Ochoa Campos cuando afirma que “la ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal.”<sup>256</sup>

Es evidente que la conclusión expuesta comprende dos conceptos: Estado

---

<sup>255</sup> Torres Estrada, Pedro, *op. cit.*, nota 294, p. 9.

<sup>256</sup> Rueda Olmos, Victor Hugo, “El desarrollo del Municipio en México y su conformación en Guanajuato”, en Amoxcalli, [http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikieia/numeros/09/epikeia09-el\\_municipio\\_en\\_mexico.pdf](http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikieia/numeros/09/epikeia09-el_municipio_en_mexico.pdf), p. 8.

y Municipio. La razón es simple, la polis griega como forma de organización política y de gobierno constituía una forma de Estado políticamente independiente, aunque con un vínculo cultural a las demás polis, consideradas en la doctrina ciudad-estado.

La polis eran auténticas ciudades, producto del sinecismo,<sup>257</sup> que sin lugar a dudas, podríamos equiparar a la manera en que se fueron formando los municipios en la época moderna.

Así pues, la polis o ciudad-estado griega se distinguía principalmente por el grado de independencia política, jurídica y económica de sus semejantes, que integraban la gran civilización griega.

Por otra parte, encontramos el caso de Roma, al cual se le atribuye el origen del municipio. Al respecto, cabe destacar que Roma, al igual que la polis griega, constituía una ciudad-estado, ya que no reconocía hacia su interior subdivisiones políticas o administrativas.

Lo relevante del caso romano, respecto al nacimiento del municipio, lo constituye su transformación de república a imperio. Es decir, cuando Roma asume una postura expansionista y da inicio la era del Imperio Romano, la constante adición de territorios y comunidades provocaron la necesidad de crear las estructuras para organizarlos, controlarlos y ejercer directamente su poder sobre aquellos.

Señala Mommsen, que al diseminarse por toda la península itálica la ciudadanía se fueron sumando comunidades sometidas al régimen de la ciudad romana, surgiendo, en consecuencia, el derecho municipal, como medio para ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de ciudad.<sup>258</sup>

Así pues, Roma exigía a todos: obediencia política y tributo. Para ello, además de las colonias romanas, se creó la categoría de municipios, la de ciudades aliadas y la de ciudades sometidas.

Explica Robles Martínez, que:

Los romanos implementaron el municipio como una solución

---

<sup>257</sup> Grupos o poblaciones que se unen para formar una ciudad-estado.

<sup>258</sup> Mommsen, Teodoro, *Compendio de derecho público romano*, Buenos Aires, 1942, p. 108 citado por Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., nota 156, p. 146.

práctica, que les permitió superar la carencia del ejercito de administradores que requerían para conquistar las ciudades conquistadas sometidas a su imperio...y resolvieron los problemas de los pueblos sometidos ofreciéndoles y permitiéndoles conservar sus tradiciones, costumbres, religión, y, lo más importante, autogobernarse.<sup>259</sup>

Aparentemente, las colonias y los municipios del Imperio Romano se podían administrar libremente y sus habitantes gozaban de todos los derechos políticos y civiles. Los municipios, en consecuencia tenían distintas calidades según los derechos reconocidos a sus habitantes, las ciudades aliadas por ejemplo tenían derechos civiles más no políticos y su administración podía o no ser independiente; finalmente, a las ciudades sometidas, no se les reconocía ningún derecho a pesar de ser sujetos al pago de tributos y eran administradas por un delegado de Roma, quién se encargaba de la administración.

Está claro, que la figura municipal correspondía a una forma de ejercer el poder y administrar política y económicamente las ciudades. En la medida en que seguía creciendo el imperio fue más difícil su control, se comenzó por nombrar en cada una de ellas un representante, delegado o prefecto a quien se le delegaban funciones y acotaba las propias de la colonia, municipio o ciudad, prevaleciendo el poder del Imperio, disminuyendo el municipal y aniquilando o mermando la autonomía que les era característica.

Posteriormente, España repite el esquema romano, pero a diferencia de estos, las razones del rey para la implementación de un régimen municipal en sus territorios era la defensa de la invasión de los moros; apunta Robles Martínez que un grupo de de vecinos que aspiraba a vivir en libertad, a autogobernarse y pactaron con el rey la fundación de municipios en donde tendrían el derecho del autogobierno, pero también la obligación de defender su territorio con las armas en su carácter de milicianos.<sup>260</sup>

Sigue explicando Robles Martínez en relación al municipio el caso de

---

<sup>259</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *Función Legislativa del Municipio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 267. *El Municipio en México y en el Mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Coordinador Salvador Valencia Carmona. México, UNAM, 2005, p. 426,

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 427.

Francia. En donde, en el siglo XI, se fundan municipios a través de concesiones otorgadas por el rey, príncipes o señores feudales, mediante la expedición de una carta en la cual le otorgaban a los vecinos la libertad de autogobierno contra la obligación de cumplir ciertas prestaciones.<sup>261</sup>

Otro aspecto importante del origen municipal es el que se refiere a su origen bajo la perspectiva de la forma en que se concibe y gesta, ya sea como una forma de manifestación divina, social, política, económica o jurídica, todas ellas han contribuido, en menor o mayor medida, a la noción del Municipio contemporáneo.

Para el desarrollo de este apartado, hemos considerado seguir la descripción de las corrientes doctrinarias, en cuanto al origen del Municipio, que Pedro Torres Estrada expone.<sup>262</sup>

Así pues, tenemos en primer lugar la corriente iusnaturalista, conocida también como la escuela del derecho natural. Los exponentes de esta corriente anteponen y sobreponen a todo orden jurídico al hombre y su naturaleza humana.

Sobre el particular, sostenía Alexis de Toqueville:

El municipio es la única asociación tan identificada con la naturaleza, que allá donde hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y leyes.<sup>263</sup>

Los iusnaturalistas proclaman el origen divino de su objeto de estudio y en oposición a esta postura tenemos la de los positivistas, que más adelante explicaremos.

Según la teoría llamada sociológica o jusnaturalista, se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en

---

<sup>261</sup> *Ibidem.* p.427.

<sup>262</sup> Torres Estrada, Pedro, *op. cit.*, nota 294, p. 9-16.

<sup>263</sup> Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Alianza, 1980, p. 58.

terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas.

De ahí que en el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él, o si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado. Según otra teoría llamada legalista, el municipio no sólo no tiene expresado origen natural, sino que es además una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado.<sup>264</sup>

En este sentido, podemos afirmar que la doctrina iusnaturalista reconoce al municipio como una forma de asociación intrínseca a la naturaleza humana anterior y superior a la existencia del orden jurídico positivo y consuetudinario. Explica Torres Estrada, que el municipio surge de la convivencia social anterior al Estado sólo descubierta y reconocida por éste pero engendrada por la propia naturaleza.<sup>265</sup>

En segundo lugar, tenemos la corriente de la Escuela Jurídica Española, misma que establece un paralelismo entre el estado y el municipio, considerando que ambas son sociedades perfectas que pueden transformarse en Estado.<sup>266</sup>

De esta corriente se destacan los extremos de su posición, por una parte se reconoce al municipio como resultado de la capacidad natural del hombre de asociarse políticamente, de crear sociedades y ciudades; y por el otro, el acto jurídico que da vida política a la sociedad civil, otorgándole para su desarrollo los órganos de gobierno.

En conclusión, la Escuela Jurídica Española concibe al municipio como el resultado de la conjunción de dos disciplinas: la sociológica y la jurídica.

En tercer lugar, encontramos la corriente étnico-cultural, la cual reduce el origen del municipio a la asociación de personas como resultado de la fusión de factores biológicos y culturales, es decir, de una ascendencia y descendencia común, así como de prácticas o tradiciones comunes, ya sean

---

<sup>264</sup> Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 2006, p. 603.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>266</sup> *Ibidem*, p. 11,

de comportamiento, lengua o religiosas.

Una cuarta postura de estudio es la iuspositivista, también conocida como positivista o de derecho positivo. Esta corriente, a diferencia de la iusnaturalista en la que todo es anterior y superior al orden jurídico, postula al orden jurídico como creación del hombre y en consecuencia las formas de organización como resultado del orden jurídico.

Es pues, para los positivistas, el municipio una creación del Estado, entendido este como el detentador del orden jurídico positivo, siendo el Estado, apunta Torres Estrada, un orden jurídico con órganos especializados y legítimos para emisión de leyes y aplicación de las mismas, origen de su constitución y organización.<sup>267</sup>

Por su parte, el Maestro Tena Ramírez afirma que es a la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas –agrupadas comúnmente en familias- para merecer la categoría de municipalidad.<sup>268</sup>

En conclusión, la corriente positivista sostiene que el origen o la constitución de un municipio es el efecto factico de la concepción jurídica de la figura municipal en una norma, es decir, el ordenamiento positivo ha creado la institución asignándole una proporción de competencias estatales. La legislación fija discrecionalmente una forma de administración de los intereses locales, sin necesidad de sujetarse a la realidad histórica que puede servirle de marco vinculante o de derecho que impere preexistente.<sup>269</sup>

Finalmente, la corriente ecléctica, que tiene por metodología la combinación de las diferentes corrientes, escuelas o ideas, conjuga las teorías iusnaturalista y iuspositivista, es decir, una sociedad natural con reconocimiento jurídico del Estado.<sup>270</sup>

Una vez realizada esta sumaria referencia teórica acerca de los orígenes del municipio, es menester procurar nuestra postura al respecto. Pues bien, entendemos la necesidad de justificar el conglomerado humano como parte intrínseca del municipio, sin embargo, las sociedades, comunidades o

---

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 13..

<sup>268</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ob. cit. 145

<sup>269</sup> Dromi, Roberto, *Ciudad y municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p.

112

<sup>270</sup> *Idem*.

asociaciones de personas no pueden considerarse como el origen mismo del municipio, en todo caso como su antecedente más remoto, según nuestro punto de vista.

Desde nuestra perspectiva, la institución municipal como tal, surge a partir del reconocimiento constitucional o jurídico que se haga del mismo, en tanto dicho reconocimiento delimita circunscripción, jurisdicción y competencia, y en su caso, el reconocimiento de la sociedad asentada en el territorio dentro de los límites fijados, como parte esencial del Municipio.

## ii. Concepto.

Una vez expuestas las diferentes consideraciones acerca de los orígenes del municipio, es menester aproximarnos a la construcción de una idea o definición del municipio.

En este sentido, podemos definir, en principio, al municipio desde un punto de vista etimológico. La palabra municipio deriva del latín *municipium* que se compone de las expresiones *munus* y *capere*, que significan carga o deber y tomar o asumir, respectivamente. En consecuencia el municipio tiene una acepción en orden a la obtención de una carga o deber.

Está claro que el concepto de *municipium* se gesta en Roma y su denominación corresponde a la designación que se hacía de delegados o prefectos en las comunidades para atender los asuntos del Estado, entre los que se encontraba la recaudación de los tributos; dice Rodríguez Valadez, que con ese término se definió a las ciudades cuya población tomaba para sí las cargas para atender los asuntos locales.<sup>271</sup>

La palabra *municipium*, se ha tomado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana en Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otro de carácter específico: para expresar la condición de derecho público, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o provinciales.<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> Rodríguez Valadez, Juan Manuel, *El municipio mexicano y la evolución del artículo 115 constitucional*, Revista de Investigaciones Jurídicas, vol. I, núm. 2, México, septiembre, 2001. 36, citado por Zapata Perogordo, Alejandro y Meade Hervert, Oliver, *Organización y Gestión Municipal*, México, Porrúa, 2009, p. 1.

<sup>272</sup> Faya Viesca, Francisco, "Visión histórica del municipio como institución política". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núm. 4, Octubre-Diciembre, 1981, en

Ahora bien, el municipio como lo conocemos hoy, ha sido definido y conceptualizado de acuerdo a la formación ideológica o política de quien la propone o bien, a consideración de la realidad jurídico-constitucional de su entorno, así pues, en un sentido amplio podemos definir al municipio como una forma de organización política y administrativa. El municipio es entonces la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados.<sup>273</sup>

En un concepto amplio, Guillermo Cabanellas, lo define como la primera o menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto grado rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas.<sup>274</sup>

Ahora bien para ubicar como se ve la institución municipal bajo la óptica de tratadistas con una cultura federalista arraigada y con la legitimidad que le da el pertenecer a un sistema que resulta ser el creador de la teoría federal, Andrew Nickson, define al municipio como: "... the formal institution of local government, the lowest tier of public administration within the nation-state."<sup>275</sup>

El municipio es pues, una organización social, política y administrativa que se halla en todo tipo de sistema de gobierno, sea éste republicano –federal o centralista- o monárquico, sea democrático o no, sea socialista o de economía de mercado.<sup>276</sup> Si bien no nos dice mucho la definición, lo que podemos deducir es la universalidad y permanencia del municipio en la historia del mundo, es decir, su larga trayectoria histórica, en todos los tiempos y en todo el mundo, apunta Laura Casado, por su parte que Entidad de derecho público cuya raíz histórica y vigencia actual se sustenta en el contacto inmediato de los habitantes en la vida vecinal, y para atender sus necesidades ha sido dotado de potestades tributarias, cuyo desconocimiento constituye un trastorno

---

Biblioteca Jurídica UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=4>, p. 30.

<sup>273</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Porrúa, 1997, p. 2166.

<sup>274</sup> Cabanellas de Torre, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Buenos Aires, Heliasta, 2008, p. 248

<sup>275</sup> Nickson, Andrew, *Local government in Latin America*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1995, p.1. Traducción Propia: El municipio es la institución formal del gobierno local, el nivel más bajo de administración pública dentro del Estado-nación.

<sup>276</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, Editorial Porrúa, 1986, p. 55

institucional. Son entidades descentralizadas. El poder comunal es delegado y limitado. También llamado municipalidad.<sup>277</sup>

Por su parte, Rendón Huerta lo define como:

...la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.<sup>278</sup>

Así mismo Quintana Rendón lo define como:

...la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.<sup>279</sup>

Destaca en este sentido la intención de asegurar en la concepción del municipio su calidad autónoma y es que, a juicio de José de Jesús Covarrubias Dueñas, el término municipio implica *ab ovo*<sup>280</sup> autonomía.<sup>281</sup>

En una descripción mucho más detallada y bajo criterios de análisis diversos, el municipio constituye ente o entidad de carácter territorial y político que es la unidad básica que manejan los estados en materia de división político administrativa. Un municipio está integrado por un cierto territorio urbano, y un sector rural; y para ser considerado municipio debe tener el número de habitantes y demás requisitos legalmente estipulados. Adscritos al municipio existen otros entes de menor tamaño, como los vecinos de un lugar, las agrupaciones de viviendas semiurbanas y de poco tamaño que están

<sup>277</sup> Casado, Laura. *Diccionario de Derecho*, Buenos Aires, Valletta Ediciones, 2008, p. 241.

<sup>278</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, *Ob. Cit.* p. 13.

<sup>279</sup> Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2005, p. 6

<sup>280</sup> El término *ab ovo* significa desde el huevo, desde luego que no debemos entender el concepto en un sentido literal, en todo caso su significado se refiere al origen más remoto del municipio, o sea que el municipio desde sus primeras formas de expresión mantuvo como atributo la autonomía.

<sup>281</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, p.13.

sometidas a la jurisdicción de autoridades municipales, etc. un municipio es autónomo en materia política, fiscal y administrativa, dentro de los términos y límites que designe para ello la ley; y está dotado de personalidad jurídica para adquirir derechos y obligaciones, y efectuar actos jurídicos mediante la acción de su representante legal. Además de un fenómeno político o temporal, el municipio es una entidad de origen y carácter social, que expresa la existencia de una comunidad humana asociada para desarrollar propósitos compartidos.<sup>282</sup>

El municipio no es sólo entidad de “administración local”, prestataria de servicio y ejecutora de obras de intereses comunitarios inmediatos locales, sino que se ubica en la estructura del nivel estatal con cometidos políticos de trascendencia finalista en vista de la provisión de las condiciones y medios necesarios para el logro del bien común.<sup>283</sup>

Otro aspecto relevante, aunque obvio, es la integración de sus elementos, el territorio y su población; el primero, consisten en el espacio geográfico limitado sobre el cual ejerce su competencia y, el segundo, apunta Ramón Martín Mateo, el conjunto de personas que se encuentran en el término municipal.<sup>284</sup>

Finalmente, la institución municipal presente algunas constantes en cuanto a su esencia, organización, elementos y actividad, pero no pasa desapercibido que la concepción y formas en que se organiza varían a tendiendo a la cultura sociológica y jurídica de cada Estado.

Así pues, podemos encontrar como elementos invariables en la concepción de la institución municipal su carácter de entidad de derecho público, su forma colegiada de gobierno, a través de los ayuntamientos y su ejecutivo municipal, su territorio, la población y la calidad que tiene al ser considerada la unidad primaria<sup>285</sup> jurídico-político-social más pequeña y cercana a la comunidad.

---

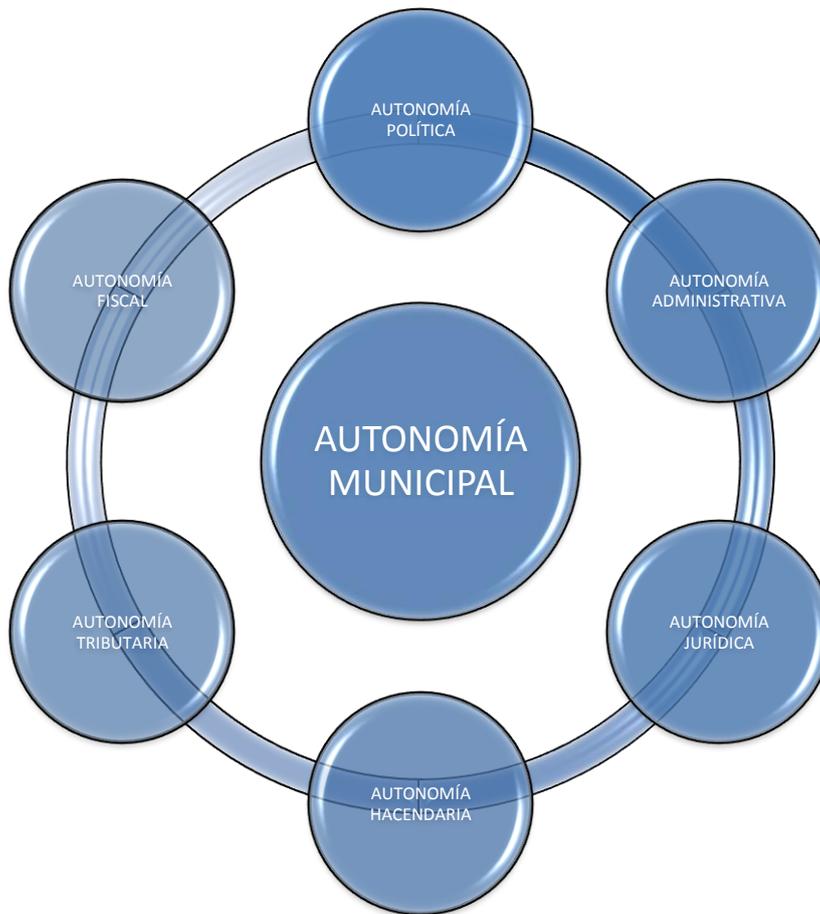
<sup>282</sup> Durán Urrea, Margarita María, *Diccionario Hispanoamericano de Derecho*, Bogotá, Grupo Latino Editores, 2008, p.1468.

<sup>283</sup> Dromi, Roberto, p. 110.

<sup>284</sup> Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, Madrid, Imprenta Fareso, 1985, p. 256.

<sup>285</sup> Johnson, Bert W., “Governance of the Municipality: Fracture and Divorce”, *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 2 (Mar. - Apr., 1971), <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/974670.pdf?acceptTC=true>, p. 177-191

## B) Autonomía Municipal



### a. Definición.

Autonomía, siguiendo la etimología griega *autos*: propios y *nómos*: ley, es la posibilidad de darse normas a sí mismos.<sup>286</sup>

Así las cosas, debemos entender la autonomía municipal como la capacidad que tiene la institución política de auto regularse y auto gobernarse. En realidad, el tema de la autonomía municipal es mucho más complejo que eso.

Está claro que de la etimología de la palabra autonomía ha sido superada en alcances por la evolución de la institución municipal y de su doctrina. Por autonomía municipal se entiende la capacidad que tiene el municipio para organizarse a sí mismo conforme a sus propias reglas, respetando el marco jurídico establecido por las constituciones local y federal y las leyes que de

<sup>286</sup> Torres Estrada, Pedro, *op. cit.*, nota 294, p. 27.

ellas emanan,<sup>287</sup> y es aquí donde centramos la complejidad de su autonomía.

La autonomía municipal no tuvo el mismo alcance en la España de la reconquista cuando las ciudades obtuvieron sus fueros, que después, cuando se enfrentaron al poder real; tampoco la comuna francesa tuvo las mismas prerrogativas en el apogeo de la monarquía absoluta, que cuando los revolucionarios franceses hablaron del *pouvoir municipal*. Otro tanto sucede en la doctrina con el concepto de autonomía; depende dicho concepto en buena parte de la forma de Estado y de la forma de gobierno que un país adopte; no funciona igual, verbigracia, en un Estado central que en uno federal, por eso, para calificar a la autonomía se han empleado también diversos términos como los de “autarquía”, “descentralización”, “administración indirecta”, o en los países anglosajones el de *self government* y el de *home rule*, términos todos ellos que muchas veces en la práctica tienen alcances diferentes.<sup>288</sup>

Autonomía no debe confundirse con independencia, mucho menos con soberanía. Con aquella, los municipios, tienen el poder o la facultad para actuar en dirección a la gestión de sus propios intereses y de todos aquellos asuntos que afecten su ámbito, pero siempre bajo la tutela del marco legal positivo del estado o la Federación.

En este sentido, Valencia Carmona, señala que la autonomía no es absoluta, sino que está sujeta a las prescripciones constitucionales, y sobre todo a la legislación que expiden las entidades federativas.<sup>289</sup>

Los municipios, como consecuencia de que no ejercen por sí la soberanía popular, no pueden ampliar su competencia, que depende entonces de los constituyentes nacional o local, o bien del legislador estatal. El ayuntamiento posee capacidad reglamentaria para desenvolver o detallar su competencia, pero ésta siempre lo es otorgada por los otros dos niveles de gobierno.<sup>290</sup>

Para nosotros, la autonomía, como bien lo señala el Maestro Pedro Torres, es la titularidad del municipio de gestionar y resolver todos los asuntos de

---

<sup>287</sup> Rico Ramírez, Miguel, “El municipio: Control Financiero. Perspectivas para el año 2000”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 24-25 sección Tribuna, 1987, de Biblioteca Jurídica UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/24/trb/trb4.pdf>, p. 42

<sup>288</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 262, p. 31

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 33,

<sup>290</sup> Ruiz Masseur, José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, p. 11.

carácter local, mediante sus representantes elegidos democráticamente,<sup>291</sup> obviamente dentro, ya lo explicábamos en el apartado anterior, de los límites que la legislaturas locales establecen. El Maestro Acosta Romero apunta que la autonomía del municipio se refiere a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios.<sup>292</sup>

La autonomía municipal, a nuestro juicio, no es un concepto único, es decir, la autonomía de los municipios puede estudiarse desde diferentes ámbitos de la actividad municipal o sus competencias, o sea que aun y cuando se tiene la convicción de que no existen grados de autonomía (se es o no se es autónomo), podemos atomizar su exploración en autonomía de gobierno, autonomía hacendaria, autonomía jurídica, autonomía fiscal, etcétera.

El grado de autonomía según expone Torres Estrada, -diríamos nosotros en todo caso el ámbito de autonomía-, lo otorgarán el mayor o menor bloque de competencias públicas atribuidas y desempeñadas por los entes locales y el mayor o menor ámbito de libertad de decisión propia o bajo la propia responsabilidad.<sup>293</sup>

El principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de la corporación denominada ayuntamiento; b) autonomía jurídica. Por que el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros actos jurídicos; c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encaradas de los servicios públicos; y d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público.<sup>294</sup>

### **i. Política**

La autonomía política de los municipios, estriba principalmente en su poder de autogobernarse; autogobierno que se materializa a través del órgano municipal en quien recae dicha potestad.

Los gobiernos municipales pueden estar representados por uno o más

---

<sup>291</sup> Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. op. cit.*, nota 294, p. 29.

<sup>292</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1990, p. 350.

<sup>293</sup> *Ibidem*, pp. 37-38.

<sup>294</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 265, pp. 32-33.

órganos de gobierno, es decir, puede ser una figura unipersonal la que asume, concentra y ejerce la totalidad de las funciones; puede ser un órgano colegiado; o bien, bajo un sistema de órganos duales, esto es un órgano de índole ejecutivo y otro de carácter legislativo, tal es el caso mexicano con su ayuntamiento y presidente municipal.<sup>295</sup>

En el caso mexicano el gobierno municipal se ve representado por un órgano colegiado que se denomina ayuntamiento<sup>296</sup> y es en él en quien recae la facultad constitucional de gobernar el municipio, según lo hemos expuesto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional.

A los municipios del país se les considera autónomos porque encarnan un ámbito de gobierno propio, así como porque en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país. Aún cuando en la Constitución vigente no se menciona el término de autonomía de manera expresa, de su regulación constitucional, y específicamente del artículo 115, pueden deducirse las principales implicaciones de dicho principio en nuestro régimen político.<sup>297</sup>

Así las cosas, la autonomía política municipal no tiene mayor complicación doctrinal, si el municipio es gobernado por un órgano municipal, sin la intermediación de ninguna otra autoridad, con plena libertad de iniciativa dentro de las competencias que le fueron asignadas,<sup>298</sup> se puede presumir que es autónomo políticamente.

## ii. Administrativa

La autonomía administrativa encuentra su explicación en las facultades, atribuciones o funciones que se le reconocen al municipio. En otras palabras, la autonomía administrativa se actualiza a partir del concepto de administración pública municipal.

En este sentido, toda la actividad municipal tendiente al cumplimiento de sus fines y objetivos en el campo de su organización interna, así como el ejercicio de sus facultades y la prestación de los servicios públicos, constituyen

---

<sup>295</sup> Zapata Perogordo, Alejandro y Meade Herver, Oliver, *Organización y Gestión Municipal*, p.39.

<sup>296</sup> El ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos, y los regidores. Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, p. 14.

<sup>297</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 265, p. 32

<sup>298</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 285, p.41.

la autonomía administrativa.

En México podemos entenderla a partir del análisis de las competencias municipales, o sea, que de acuerdo al artículo 115 de la Constitución, la autonomía administrativa se garantiza al reconocerle facultades en materias específicas<sup>299</sup> y la prestación de servicios netamente municipales, que ya hemos expuesto con antelación; así como al estar facultado para establecer las bases generales de la administración pública municipal, entendida esta como su organización y funciones. (Artículo 115, fracción II, inciso a).

### iii. Jurídica

La autonomía jurídica municipal se explica a partir de su facultad reglamentaria. En el caso mexicano, la encontramos garantizada en el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115, que establece que:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las

---

<sup>299</sup> Artículo 115, fracción V, establece que:

“ ...

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.” Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p.79-80

materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.<sup>300</sup>

La autonomía jurídica concedida a los ayuntamientos por la Constitución, ha encontrado plena justificación la facultad otorgada a dichas corporaciones para expedir ordenamientos de diversa índole concernientes a la vida municipal y que tradicionalmente habían venido expidiendo. Pese a tan significativo logro, la potestad jurídica no ha sido cabalmente aprovechada por los ayuntamientos y en muchos de ellos existen carencias notables.<sup>301</sup>

#### iv. Hacendaría o financiera

La hacienda pública municipal es un elemento esencial del municipio. Sin su concurso sería imposible que se cumplieran los objetivos de esta institución ni tampoco se podrían satisfacer los servicios que los ciudadanos esperan de ella. Comprende la hacienda pública municipal cuatro principales elementos de carácter financiero, a saber: a) los ingresos municipales; b) los egresos municipales; c) el patrimonio municipal; y d) la deuda pública municipal.<sup>302</sup>

Moscoso salas, por ejemplo reduce su concepto a los ingresos cuando afirma que, “La hacienda pública implica, fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer su propia existencia y para atender sus funciones.”<sup>303</sup>

Evidentemente el concepto es mucho más amplio, pues como ya hemos visto, incluso para el orden constitucional, la hacienda pública municipal se compone de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan entre los que se encuentran las 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; las participaciones federales; y los ingresos derivados de la

---

<sup>300</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 77.

<sup>301</sup> Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2003, p. 171.

<sup>302</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>303</sup> Moscoso Salas, Martín Gustavo, *Patrimonio y hacienda municipales, Régimen Jurídico Municipal en México*, Coordinador Jorge Fernández Ruiz, México, Porrúa, 2003, p.132.

prestación de servicios públicos a su cargo.<sup>304</sup>

En este orden de ideas, la autonomía hacendaría municipal debe entenderse por la libertad de ejercicio y administración de todos los elementos que la integran.

#### **v. Fiscal**

A diferencia de la autonomía de la hacienda pública, la autonomía fiscal es mucho más estrecha. El concepto se reduce a dos tiempos de la actividad financiera de los entes públicos, como lo son las contribuciones y su recaudación.

El reconocimiento a los diferentes órdenes de gobierno de sus facultades tributarias, es decir, el poder de crear sus propios ingresos y, más allá de eso, establecer las fuentes de ingreso exclusivas para cada uno de ellos, actualiza la autonomía fiscal necesaria para el cumplimiento de sus fines.

La autonomía fiscal debe entenderse en orden al reconocimiento expreso, permanente y líquido de ingresos, producto de las contribuciones<sup>305</sup> cualquiera que sea su naturaleza u origen.

Así las cosas, la autonomía fiscal de los municipios comprende todas las fuentes disponibles de ingresos, siempre que sean reconocidos constitucional o legalmente; y por supuesto la libertad de ejercer su recaudación.

En este sentido, la autonomía fiscal municipal en México abarca ingresos tributarios y no tributarios, es decir, impuestos, derechos y contribuciones especiales, así como las participaciones federales, sus aprovechamientos y los productos.

#### **vi. Tributaria**

Finalmente, la autonomía tributaria, está vinculada íntimamente a la actividad impositiva del orden de gobierno que la ostenta, es decir, a la facultad de allegarse recursos o generar sus propios ingresos identificando y gravando las fuentes de generación de riqueza.

---

<sup>304</sup> Cámara de Diputados el H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 79

<sup>305</sup> Hablamos de contribuciones de acuerdo a la clasificación tradicional de estas, entre las que se encuentran, los impuestos, los derechos, los aprovechamientos, las contribuciones a mejoras y productos.

Por tributos debemos entender, según, Blumenstein, las prestaciones pecuniarias que el Estado o ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma.<sup>306</sup>

En este sentido, queda claro que el municipio está muy lejos de gozar de este atributo de soberanía, es más, no lo tiene y se le ha negado dado su papel dentro del federalismo; sin embargo, en el caso mexicano, podemos atisbar algunos elementos tendientes al reconocimiento de dicha autonomía, tal es el caso de lo dispuesto por el artículo 115 fracción IV párrafo tercero, que establece que:

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.<sup>307</sup>

#### **b. Garantía Institucional**

La garantía institucional, constituye una posición indisponible e intocable para el legislador, respecto a una institución de orden público. Aquella es para la institución, lo que los derechos fundamentales son para el hombre. Asegura Valleta que consiste en la aseguración, por normas constitucionales, no de derechos constitucionales, sino de ciertas instituciones.<sup>308</sup>

La garantía institucional es la protección que la constitución otorga a determinadas organizaciones o instituciones, a las que asegura un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Frente a los derechos fundamentales, cuyos titulares son los individuos, en la garantía institucional el titular es la institución.<sup>309</sup>

---

<sup>306</sup> Blumenstein, Ernest., *Sistema di Diritto delle Imposte*, Giuffré, 1954. Citado por Sergio Francisco de la Garza, p. 320.

<sup>307</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 79

<sup>308</sup> Valleta, María Laura, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, Valletta, 2006, p. 407

<sup>309</sup> Fundación Tomás Moro, *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2001, p.749.

Dicha garantía es por esencia limitada, existe solo dentro del estado y se basa no en la idea de una libertad ilimitada en principio sino que afecta a una institución jurídicamente reconocida, que es siempre cosa circunscrita y delimitada, al servicio de ciertas tareas y ciertos fines, aún cuando las tareas no estén especializadas en particular, y sea admisible una cierta universalidad del círculo de actuación.<sup>310</sup>

Por su parte Covarrubias Dueñas explica que la garantía institucional es una técnica jurídica creada con el propósito de preservar una construcción jurídica o institución con la finalidad de que no sufra deformaciones sustanciales o desaparezca o sea, se proteja o asegure su núcleo esencial.<sup>311</sup>

En este orden de ideas, cabe destacar que la garantía institucional no es exclusiva de las instituciones públicas, es decir, las garantías de esta naturaleza no solo aseguran la intocabilidad del legislador a instituciones de orden público, sino también a instituciones jurídico-privadas como la propiedad o la herencia y no necesariamente de refieren a derechos fundamentales.

Alfredo Gallego, comenta que en 1981, el Tribunal Constitucional español define por primera vez el concepto de garantía institucional, expresando éste que dicho concepto “asegura la existencia de determinadas instituciones” que se consideran esenciales en el orden jurídico-político y que tienen “un núcleo o reducto indispensable por el legislador” y que en todo caso,

Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen, son, sin duda, normalmente organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace del propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto un ámbito

---

<sup>310</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 175 y ss. Citado por Pedro Torres Estrada, *op. cit.*, nota 294, p. 31.

<sup>311</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 285, p. 66.

competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.<sup>312</sup>

Para estos autores la garantía institucional o garantía de instituto es algo mucho más preciso que lo que se conoce como un enfoque institucional-axiológico-sociológico. Para Maunz-Durig-Herzog la garantía institucional significa: “La protección jurídico-constitucional de supuestos de hechos normativos cerrados o complejos normativos determinados, que constituyen un determinado objeto que se garantiza como institución (organización) jurídico-constitucionalmente”.<sup>313</sup>

En este sentido, podemos afirmar que la trascendencia de las garantías institucionales se basa en la estabilidad y permanencia, que por razones históricas, jurídicas o sociales, deben mantenerse en ciertas Instituciones u Organismos públicos o privados; considerando el objeto de estudio de nuestro trabajo, obviamente nos interesa una institución de orden público, como lo es el municipio.

### **i. Atributo municipal**

La autonomía municipal como garantía institucional se traduce en el reconocimiento de la misma y las esferas sobre las que debe prevalecer. Dada la naturaleza del municipio,<sup>314</sup> la autonomía se constituye como garantía institucional a partir de su reconocimiento en los textos normativos fundamentales de los estados, de tal suerte que los demás órdenes de gobierno con los que coexiste no quebranten en el ejercicio de sus competencias el ámbito municipal.

Decimos pues, que la autonomía declarada en los ordenamientos constitucionales como atributo del municipio constituye una garantía

---

<sup>312</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*, Madrid, Civitas, 1994, pp.144-145

<sup>313</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>314</sup> Hay que recordar que de la doctrina respecto al origen del municipio existe un consenso sólido para considerar al municipio como una forma espontánea y primaria de organización comunal. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano, op. cit.*, nota124, pp. 143-163.

institucional por que da certeza a su forma de organización, gobierno, administración y desde luego competencias.

La falta, anulación o interrupción de la autonomía afectaría inexorablemente sobre las características intrínsecas de la institución, es decir, estructura, organización y competencias se verían afectadas de tal manera que reducirían al municipio en una simple pieza más del aglomerado territorial de un estado.

### **C) El municipio en México.**

#### **a. Antecedentes histórico-constitucionales**

El municipio en México tiene sus orígenes en la figura del *calpulli*<sup>315</sup> dentro la cultura prehispánica. De acuerdo con E-local del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en su documento titulado “La Historia del Municipio en México”, el *calpulli* no solo era una forma de gobierno dirigida por un consejo de ancianos, sino que era, “Una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.”<sup>316</sup>

El municipio propiamente dicho (prehispánico), no fue conocido como forma de gobierno, pero la ciudad era concebida como centro de vida política, ceremonial y económica. El tamaño de la ciudad y la densidad de su población exigían una organización compleja, netamente estatal.<sup>317</sup>

Sin embargo, se reconoce que el primer Ayuntamiento que se fundó en México y América Latina fue el de la Villa Rica en Veracruz en el año 1519, en la época de la colonia española. Después aparecieron los señoríos, las capitulaciones reales, y las provincias. Estas últimas, requerían de una cabecera que fungiera como Alcaldía Mayor, los cuales a su vez demandaban para su funcionamiento de un Cabildo o Consejo Municipal. Durante esa época, existían dos tipos de Cabildo: el de los indios y el de los españoles. El de los primeros tenían como función: recaudar y entregar los tributos a los españoles, distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas, cooperar en el proceso de evangelización y aprehender a los delincuentes y

<sup>315</sup> Los *calpullis* eran una asociación humana de carácter natural y político que en algunos rasgos se identifica con el municipio. Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, p. 87.

<sup>316</sup> E-local en, <http://www.e-local.gob.mx>

<sup>317</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 87-88.

consignarlos. Mientras, el de los españoles: ejecutaba la justicia, los alcaldes ordinarios se abocaban a la administración, y los regidores a las obras públicas. Igualmente se consideraba que el ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

Según explica Sergio F. De la Garza, la primera legislación municipal vigente en México se encuentra en las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, que duraron hasta el año de 1573, en que Felipe II expidió las famosas Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las cuales estuvieron en vigencia hasta el año de 1776, fecha de las Ordenanzas de Intendentes. Más, en términos generales, poco cambió el régimen municipal durante los tres siglos del Virreinato, pues estuvo inspirado siempre por el régimen peninsular, en sus rasgos fundamentales, y sufrió las mismas influencias de creciente centralización que éste.<sup>318</sup>

Asimismo, también menciona que esta organización municipal, regulada por las Ordenanzas de Cortés, las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las Ordenanzas Intendentes y las Leyes de Recopilación de Indias, existió hasta la proclamación de la Independencia.<sup>319</sup>

El municipio desde su origen se subordinó al Estado Español, siendo hasta la guerra de independencia que hubo un cambio en el marco jurídico de esta organización política, así se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica.<sup>320</sup>

En España con la Constitución de Cádiz de 1812 y luego en la Nueva España, se estableció,

la organización de los municipios y 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 la hubiera.

---

<sup>318</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *El municipio. Historia, naturaleza y gobierno*, México, Jus, 1947, p. 27.

<sup>319</sup> *Ibidem*, p.27.

<sup>320</sup> Gelpíferro, Gil, *Estudio sobre América, conquista, colonización, gobiernos coloniales*, La Habana, 1964, T.I., p. 3, citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 93

Cabe destacar que no existía en la dicha Constitución el concepto formal de Municipio y sólo se hacía referencia a determinadas actividades o posiciones “municipales”; sin embargo se equipara al municipio el término de pueblo en razón de la forma en que se organiza el gobierno interior de estos.

Así las cosas, podemos referirnos al Título VI, de la Constitución de Cádiz, intitulado “Del Gobierno Interior de las Provincias y los Pueblos” y su capítulo I relativo a los ayuntamientos.

Por su parte, Ugarte Cortés, señala que la Constitución de 1812 fue muy explícita y magnánima, máxime si la juzgamos a la luz de los adelantos e ideas de la época. Todo el capítulo I del título VI se consagra a los municipios, desde el artículo 309 al 323, ambos inclusive.<sup>321</sup> Con la Constitución de Cádiz, se señalaba tanto la forma en que se integraba el Ayuntamiento como sus atribuciones.<sup>322</sup> El Ayuntamiento debía estar conformado por un alcalde, regidores, un procurador síndico<sup>323</sup>, y se presidían por el jefe político o el

---

<sup>321</sup> Ugarte Cortés, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 56.

<sup>322</sup> Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el pro curador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se le señalará término correspondiente.

Universia España, “Constitución Política de la Monarquía Española”, Portal de las Universidades Españolas,

[http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc\\_0007\\_cons\\_1812.pdf](http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc_0007_cons_1812.pdf)

<sup>323</sup> Artículo 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Artículo 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Artículo 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Artículo 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno se mudará todos los años.

Artículo 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Artículo 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

Artículo 318. No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

prefecto -representante del gobierno central-. Entre las atribuciones se encontraban<sup>324</sup>: administrar en área de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, y cárceles municipales, principalmente.

Campos Ochoa expone que mientras se desarrollaba en Nueva España el movimiento de independencia, en la península, la Constitución de Cádiz y la Instrucción sobre Provincias de 1813, representaban el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias.<sup>325</sup> Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años: 1. Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos. 2. Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda.<sup>326</sup>

La misma Constitución de 1812 fue muy elocuente al regular la forma de componerse los ayuntamientos y al explicar sus facultades. Esto es, no que el

---

Artículo 319. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Artículo 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.

Universia España, "Constitución Política de la Monarquía Española", *Portal de las Universidades Españolas*,

[http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc\\_0007\\_cons\\_1812.pdf](http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc_0007_cons_1812.pdf)

<sup>324</sup> Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero. La policía de salubridad y comodidad.

Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común.

Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Universia España., "Constitución Política de la Monarquía Española" en el Portal de las Universidades Españolas,

[http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc\\_0007\\_cons\\_1812.pdf](http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc_0007_cons_1812.pdf)

<sup>325</sup> Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 225.

<sup>326</sup> *Ibidem*, p. 226

municipio era libre, pero le dio inmensas facultades, algunas de las cuales sencillamente no se les han vuelto a reconocer.<sup>327</sup>

Para Mauricio Merino, el municipio, después de Cádiz ya no sería una corporación autónoma del resto de las autoridades de España, sometida solamente a la máxima voluntad del rey, ni una entidad de gobierno equiparable a cualquier otra de las instituciones políticas de la monarquía, con la única obligación de rendir cuentas sobre el uso de propios y arbitrios, sino que se convertiría en parte del poder ejecutivo del nuevo Estado que intentaba fundar la Constitución gaditana, como un instrumento más del aparato corporativo.<sup>328</sup>

En 1821, con el Plan de Iguala y la Monarquía Constitucional subsiste la figura del Ayuntamiento. En 1822 se suscribe el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. En 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.

Los municipios coloniales entraron a la vida de México independiente cuando la Junta Provisional, emanada del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, acordó habilitar y confirmar a todas las autoridades existentes, dándoles facultad para ejercer funciones públicas.<sup>329</sup> La Constitución de Apatzingán elaborada por el Congreso de Anáhuac, bajo el patrocinio de Morelos en 1814 sólo toca de paso el problema municipal al establecer que en los pueblos, villas y ciudades continuaban respectivamente los gobernadores y

---

<sup>327</sup> Ugarte Cortés, Juan, *op. cit.*, nota 364, p. 56.

<sup>328</sup> Merino, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado Mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.

<sup>329</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 361, p.34

repúblicas los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adoptara otro sistema.<sup>330</sup>

Nunca antes en el texto constitucional se le había dado un trato tan sobresaliente a la materia municipal, a excepción tal vez de la Constitución de 1812 y de las leyes centralistas de 1836. El Acta y la Constitución de 1824 no regulan esta materia por haber considerado que se trata de la exclusiva competencia del régimen interior de los estados, sobre la que nada tenía que ver el gobierno federal.<sup>331</sup>

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. Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000. Posteriormente en 1843 la Junta Nacional Gubernativa convocada por Santa Anna elabora las Bases de Organización Política de la República Mexicana, misma que acentúa más la dependencia de los ayuntamientos respecto de las juntas, las cuales tienen facultad para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.<sup>332</sup>

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

---

<sup>330</sup> *Ibíd.*, p.34.

<sup>331</sup> Ugarte Cortés, Juan *op. cit.*, nota 364, p. 56.

<sup>332</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 381, p. 35.

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.

Con la intervención francesa se dio paso al segundo Imperio en el país. 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.

Siguiendo con Sergio De la Garza, en 1856 Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, que debía regir mientras se promulgara la Constitución, el cual colocó a los municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores, quienes nombraban a los funcionarios municipales, expedían las ordenanzas locales y manejaban su hacienda. Asimismo explica que la Constitución Política de 1857 no se ocupa, sino de paso, en algunas disposiciones, de los municipios; así los menciona tan sólo cuando en su art. 31 fracc. II establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; cuando en el art. 36 fracc. I considera como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad y cuando en el art. 72 fracc. VI (antes de la reforma de 1901) aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.<sup>333</sup>

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

---

<sup>333</sup> *Ibidem*, p. 36.

jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

De la misma manera, durante el gobierno del General Díaz se agruparon los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de los llamados prefectos o jefes políticos, que no eran sino delegados del gobierno central encargados de hacer cumplir fielmente las instrucciones y órdenes del gobernador.<sup>334</sup>

Entre 1910 y 1917 con el Movimiento Social, existieron diferentes posturas sobre el papel del municipio en gran medida se proclamaba por la libertad municipal. Entre algunas posturas están las de El Plan de Partido Liberal Mexicano, que buscaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal. Asimismo el Plan de San Luis, Madero proponía: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna. También se incluía el principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales. Por su parte el Plan de Ayala, Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, la cual reglamentaba la autonomía política, económica y administrativa del municipio. En el Plan de Guadalupe de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

En 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.

El discurso del diputado Jara expresa las razones que movieron a la Comisión a redactar en esa forma el artículo 115. Por otra parte, son tan elocuentes estos conceptos, que en sí constituyen la mejor defensa de la

---

<sup>334</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 361, p. 39.

autonomía municipal. Todo ello nos da la certidumbre de que, en el Constituyente predominó una clara y bien orientada corriente municipalista, emanada de la revolución.<sup>335</sup>

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, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes: 1) cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; 2) 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; 3) los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición al menos agnóstica en materia municipal de las Constituciones liberales;<sup>336</sup> sin embargo, reconoce el Tena Ramírez que el municipio libre ingreso a la Constitución con dos efectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que corresponden al municipio y las formas de resolver los conflictos de este con las autoridades estatales.<sup>337</sup>

En 1983 se reforma el artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes: 1) facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia; 2) existencia de regidores de representación proporcional; 3) entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados; 4) cobro del impuesto predial por los ayuntamientos; 5) facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas; 6) se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos; 7) normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados;

---

<sup>335</sup> *Ibídem*, p. 322.

<sup>336</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, p. 114.

<sup>337</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, *op. cit.*, nota 124, pp. 153-154.

8) elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos; y 9) determinación de los servicios públicos.

Así las cosas y atendiendo a los antecedentes expuestos, consideramos apropiada la manera en que define al municipio Ruiz Massieu cuando expone que:

El municipio mexicano de nuestros días encuentra sus inicios en las instituciones jurídicas y políticas clásicas; toma elementos de la cultura germánica; responde a privilegios de las ciudades burguesas y halla su cimiento en las prerrogativas de las ciudades españolas y en el calpulli azteca.<sup>338</sup>

Vallarta Plata opina que no obstante las importantes modificaciones al régimen municipal, el sistema federal mexicano se resiste a iniciar una reforma trascendente en beneficio de los regímenes locales y de la transformación del federalismo, deformado por una práctica viciosa de 175 años, que comprende desde el México independiente hasta las reformas de 1999, fecha que marca la pauta de una reforma fundamental al sistema mexicano, cuando menos en lo que respecta al municipio.<sup>339</sup>

Así pues, mantenemos nuestra postura, en orden a un municipio mexicano con grandes esfuerzos constitucionales por reconocer su valor político, económico y social, la necesidad de generar un marco jurídico adecuado para el cumplimiento de sus fines y la necesidad de asegurar fuentes de ingresos suficientes y bastantes para su desarrollo, más aún, consideramos que la estatus jurídico-constitucional del municipio mexicano lo presenta como parte intrínseca del federalismo, ya que como lo explica Platas Martínez, el problema del municipio, es en relación a su naturaleza, su posicionamiento en el pacto federal lo cual significa que el municipio es una organización que redimensiona el papel de los actores prototípicos del federalismo.<sup>340</sup>

## **b. Nuevo Orden de Gobierno**

La concepción del Municipio en la Constitución de 1917, aunque libre,

---

<sup>338</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios*, p. 55.

<sup>339</sup> Vallarta Plata, José Guillermo, "El municipio en México", Biblioteca Jurídica UNAM en, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/22.pdf>

<sup>340</sup> Platas Martínez, Arnaldo, p. 337.

estaba clara y presagiaba veladamente su suerte, pues constituía una forma de descentralización política y administrativa de las entidades con una fuerte, sino es que total, dependencia económica.

Los debates sobre los alcances de la autonomía municipal fueron constantes tanto en el ámbito doctrinal como en el mundo factico del federalismo nacional, aunque existía un consenso en que sin autonomía financiera el municipio libre era sólo una aspiración constitucional. Sin autonomía económica, coincide López García, es inalcanzable la autonomía política necesaria para impulsar el desarrollo del sistema federal.<sup>341</sup>

De los debates fueron surgiendo propuestas de reformas; de las propuestas, algunas reformas en torno al fortalecimiento del federalismo y del municipio; y de las reformas, un municipio cada vez más próximo a alcanzar el anhelo de una autentica autonomía política, administrativa y financiera.

Hasta hoy el texto del artículo 115 constitucional ha sido reformado en trece ocasiones, en los años de: 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987, 1999, 2001, 2008 y 2009. De estas, solo las de 1983 y 1999 perfilan contundentemente al municipio como un nuevo orden de gobierno.

Así pues, con las reformas de 1983 se le asigna constitucionalmente al municipio la responsabilidad y obligación de prestar una serie de servicios públicos, concomitantemente se amplia y describe la manera en que se integrará su hacienda pública y la fuente de sus ingresos.

La reforma de 1983 en materia hacendaria fue acorde con la de los servicios públicos a que hemos hecho mención, pues es evidente que al conferir atribuciones y responsabilidades específicas al municipio, éste requería de los recursos necesarios para poder dar cumplimiento a tales obligaciones constitucionales. Por otra parte, y al dar lugar a la creación de las bases de coordinación fiscal, la reforma de 193 revitalizó la participación del municipio en el desarrollo local y permitió la implementación de mecanismos para la transferencia de fondos federales a los municipios.<sup>342</sup>

Ahora bien, básicamente el municipio adopta el carácter de orden de

---

<sup>341</sup> López García, Marcial, *La autonomía Municipal. Régimen Jurídico Municipal en México*, Jorge Fernandez Ruiz (Coord.), México, Porrúa, 2003, p.104.

<sup>342</sup> El municipio mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2001, p. 58 citado por Zapata Perogordo, Alejandro y Meade Hervert, Oliver en su obra *Organización y Gestión Municipal*, p. 15.

gobierno en el sistema federal mexicano a partir de 1999, fecha en que se publican las reformas al artículo 115 Constitucional, desde luego con las limitaciones que los artículos transitorios establecían.<sup>343</sup> Hasta esa fecha, la fracción primera del artículo 115 constitucional disponía que cada municipio estaría administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y el párrafo segundo de la fracción II establecía como facultad del ayuntamiento la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Así pues, la reforma al artículo 115 de fecha 28 de octubre de 1999, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre del mismo año, disponía:

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

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.  
Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán

---

<sup>343</sup> Artículos transitorios primero y segundo. **Artículo Primero.-** El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes. **Artículo Segundo.-** Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Diario Oficial de la Federación", Jueves 23 de diciembre de 1999, *Diputados.gob*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_147\\_23dic99\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_147_23dic99_ima.pdf)

expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.<sup>344</sup>

Señala Valencia Carmona que a juzgar por la intención del legislador, se pretende con tal modificación, superar la concepción administrativista del municipio, conceptuarlo no solo como una mera descentralización territorial del Estado mexicano, sino también como una entidad dotada de un ámbito de gobierno cada vez más autónomo.<sup>345</sup>

Los conceptos claves para la transición a la creación de un nuevo orden de gobierno radican en el *gobierno* que ejerce el ayuntamiento hacia el municipio y la facultad de aquel para *aprobar* disposiciones reglamentarias, versus el de administración y expedición, respectivamente. Adicionalmente, podemos señalar los conceptos de justicia municipal, la facultad reglamentaria y desde luego la asignación clara y precisa de funciones, que garantizan la no intromisión de los otros órdenes de gobierno, directa o indirectamente a través de órganos intermedios, en tales funciones, ahora netamente municipales.

---

<sup>344</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Diario Oficial de la Federación", Jueves 23 de diciembre de 1999, *Diputados.gob*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_147\\_23dic99\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_147_23dic99_ima.pdf)

<sup>345</sup> Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, op. cit., nota 265, p. 156.

### c. El municipio en el federalismo mexicano



Dentro del estudio del Derecho Constitucional y en específico del federalismo, se aborda indistintamente a la figura del municipio, sin encontrar en la doctrina un criterio uniforme respecto a su ubicación en el sistema federal, ya que por una parte se le considera como una forma de organización administrativa y territorial de los estados miembros; y por otra parte, al reconocérsele autonomía y libertad, se le considera aunque limitado, como un nivel de gobierno.

De esta forma, por lo que hace a la postura que considera al municipio como una forma de organización administrativa, se sustenta en la diversidad normativa con que ha sido regulado el régimen municipal en las Constituciones estatales cuya interpretación excede a las prevenciones contenidas en el artículo 115 de la Carta Magna.<sup>346</sup>

Conforme a lo anterior, considera esta postura que en la Constitución General define solo la naturaleza del municipio para homogeneizar la organización de los estados, al definir su naturaleza y fijar los parámetros de su organización en el artículo 115, señalándolo como la base de la división

<sup>346</sup> Véase en la intervención de José Miguel Madero Estrada titulada "Heterogeneidad constitucional local: vigencia y perspectivas", dentro de la obra compilada por Galeana, Patricia *México y sus Constituciones*, 2º ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 398.

territorial y la organización política y administrativa, dejando enteramente a los estados la regulación interna de la vida municipal.

Sobre el particular, el autor José Miguel Madero Estrada, señala que en la vida municipal, la intervención de la regulación estatal rebasa en ciertos rubros los postulados constitucionales al afirmar que:

Tales excesos no se presentan obviamente en todos los campos de la vida municipal, pues la misma Constitución general, reserva a los particulares de las entidades federativas la expedición de bases y leyes para el ejercicio de las atribuciones municipales, y en ese sentido resulta sustentable la heterogeneidad preceptiva, considerando además las condiciones de su propio desenvolvimiento histórico. Sin embargo, rubros de la mayor trascendencia, como la integración del ayuntamiento, continúan sujetos a modalidades experimentales cuya eficacia no es clara.<sup>347</sup>

Por su parte, el autor José Gamas Torruco, señala que en el sistema Constitucional se establece una Soberanía nacional, una autonomía estatal y una libertad municipal<sup>348</sup>; y que el municipio queda sujeto a la regulación del Estado, al señalar que “La Constitución general refuerza al municipio como institución política, de manera que se mantenga frente al estado. Pero de ninguna manera niega la autonomía estatal; simplemente la limita. El municipio sigue siendo parte de la entidad federativa respectiva.”<sup>349</sup>

Como podemos apreciar, en esta postura se considera que la regulación de la vida municipal queda a cargo de los Estados, e incluso su creación, ya que el mismo Gamas Torruco subraya lo siguiente:

La Constitución de cada estado-miembro crea los municipios en que se divide el estado, las características de ello, define sus territorios y las reglas relativas a la distribución de competencias

---

<sup>347</sup> Madero Estrada, José Miguel, *op. cit.*, p. 398.

<sup>348</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, nota.68, pp. 738-742.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 739.

entre órganos estatales y municipales, subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución general.<sup>350</sup>

De acuerdo a la postura citada con anterioridad, se advierte que se excluye al municipio como elemento del sistema federal, ya que se contempla su existencia en solo como una forma de organización impuesta a los estados miembros en la Constitución general, pero de ninguna manera, se le reconoce participación en la vida del sistema federal, ya que ésta se ve reducida a la relación que se da entre Federación y a los estados.

Desde luego, que nuestra postura es mucho más acorde a nuestra realidad constitucional, pues ya hemos insistido en la necesidad de reconocer al municipio como parte viva del federalismo, si bien no como elemento esencial del federalismo clásico, sí de un federalismo contemporáneo.

Madero Estrada sostiene que:

Está en desarrollo una solución poco analizada por la que se interpreta que el federalismo se debe entender como la relación entre dos órdenes de gobierno, es decir, entre las autoridades centrales y las locales, manteniéndose invariable la forma de integración original de organización del municipio libre. La premisa mayor de esta postura se traduce en reservar al régimen interior de las entidades federativas la facultad autodeterminativa de regular el régimen municipal conforme al reconocimiento de diferencias. El régimen municipal no tiene, pues, presupuestos normativos estables y su eficacia depende del orden concreto de identidad que objetivamente es verificable en cada jurisdicción local, mas no a partir de las bases señaladas en la Constitución general de la República.<sup>351</sup>

Frente a esa postura, y más a favor de la propia, encontramos aquella que contempla al municipio como un nivel de gobierno inserto dentro del sistema federal, al destacar la importancia del estudio del municipio fuera o

---

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 740.

<sup>351</sup> Madero Estrada, José Miguel, p. 400.

desligado del estudio de los estados miembros de la Federación, sosteniendo para ello lo siguiente:

La Constitución coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Dentro del capítulo que consagramos a estos últimos hubiera podido ser estudiado, por lo tanto, el municipio; pero el municipio no es mero integrante de la organización de los estados, sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia, merecedora por ello de un estudio aparte. Lo abordaremos desde el punto de vista constitucional y al hacerlo trataremos de soslayar lo relativo a la organización municipal propiamente dicha, materia que corresponde a una rama especial del derecho administrativo.<sup>352</sup>

Por nuestra parte, consideramos la relevancia del municipio, no solo desde un punto de vista doctrinal, sino desde un punto de vista formal Constitucional, ya que se encuentra concebido como una parte integrante del Estado Mexicano, destacando para ello la redacción del artículo 3° Constitucional en el cual se presenta una definición de lo que se debe entender por Estado, al señalar:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

Como podemos advertir, el artículo 3° Constitucional entiende por Estado a la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios; y aun cuando dicho precepto se refiere a la materia educativa, no deja de llamar la atención

---

<sup>352</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 125, p. 143.

la redacción del Constituyente respecto al concepto de Estado (entendiendo que en nuestro país se adopta el sistema federal), puesto que en él se incluye a los municipios.

Aunado a lo anterior, consideramos oportuno señalar que la postura en la cual se considera al municipio como un elemento del sistema federal, se desprende de la función de gobierno que ejerce y respecto a la cual Ignacio Burgoa ha dicho independientemente de cómo se encuentren o hayan encontrado estructurados los municipios in specie debemos advertir que el concepto de municipio in abstracto reconoce como elementos sustanciales la autonomía y la autarquía, sin los cuales la entidad municipal no podría existir. Si el derecho fundamental del Estado las suprimiese, eliminaría al municipio de su sistema político-administrativo para sustituirlo por una mera división territorial sujeta por modo absoluto a la heteronomía y gobierno estatales, despojando a las diversas comunidades que componen la población nacional de su potestad de autogobierno interior, que es, repetimos, uno de los signos más destacados del régimen municipal.<sup>353</sup>

Destaca entonces la facultad de ejercer el gobierno directo por parte del municipio, entendiendo entonces que se le considera un orden de gobierno, y no una simple descentralización administrativa y una forma de organización territorial, pues ésta solo es la forma de organización que constitucionalmente se le da a este nivel de gobierno.

Sobre el particular el maestro Felipe Tena Ramírez, enfatiza que se trata de una forma de gobierno propia y autónoma, y no una forma de organización administrativa y de división territorial de los Estados, al señalar:

En su párrafo inicial el artículo 115 dispone que los Estados tendrán <<como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre>>. La fórmula es inexacta. Un Estado-miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto por que la

---

<sup>353</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 103, p. 908.

descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunspecciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de su administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios.<sup>354</sup>

Es por ello que consideramos que si bien el municipio se considera base de la división territorial y organización administrativa de los Estados, esa no es su función originaria, ni básica, sino que en realidad ejercen actos de gobierno, si bien limitados a las bases que establece la propia Constitución o la Legislación del Estado al que pertenezcan, ello no quiere decir que no cuenten con una acotada función de gobierno, tan es así que la fracción I, del artículo 115 Constitucional, establece la forma de elección de un municipio y la garantía de que no habrá autoridades intermedias entre éste y el Estado, al señalar dicho precepto que,

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

Así las cosas, podemos advertir, que el municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, es decir, no existe una designación del Estado en las autoridades que lo gobiernan, sino que se trata de un verdadero nivel de gobierno, limitado, pero autónomo, pues para su conformación recurren a la voluntad popular; sin pasar por alto que la fracción II, del artículo 115 Constitucional establece que, “Los municipios estarán

---

<sup>354</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 125, p. 145.

investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.”

De esta forma, consideramos al municipio como un elemento acotado del sistema federal, ya que ejerce funciones de gobierno que le son propias, reconocidas y garantizadas Constitucionalmente, por lo que aun cuando se encuentre inserto dentro de un Estado miembro, éste no puede suprimirlos o modificarlos o erigirlos, sin el cumplimiento estricto de las disposiciones Constitucionales que garantizan la conformación, atribuciones y funcionamiento municipales.

Finalmente diremos que estamos de acuerdo con Marcello Carmagnani en que el Federalismo Mexicano no es ni una copia del norteamericano, "ni un producto vernáculo": es un proceso interactivo en donde las propuestas que vienen de otros contextos, son reelaborados a la luz de las necesidades y realidades mexicanas.<sup>355</sup>

#### i. Orden de gobierno

La primera consideración al respecto se determina en forma adyacente a la orientación de nuestro estudio, en función de la organización política de los Estados Unidos Mexicanos, que según se establece en el artículo 40 de la su propia Constitución Política: 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.**

Por su parte, los Estados libres y soberanos que integran la Federación mexicana según lo expuesto, de conformidad por lo previsto por el artículo 115 de la Ley Suprema, adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Municipio libre que, siguiendo a lo dispuesto por la fracción I de este mismo numeral, será gobernado por un ayuntamiento, según explicábamos en el apartado que antecede y según la fracción II está investido de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El municipio en el federalismo mexicano como orden de gobierno no está

---

<sup>355</sup> Carmagnani, Marcello, *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 397-416.

exento de crítica, la capacidad de gobernar, decíamos en el primer capítulo conlleva, inexorablemente, al ejercicio del poder público, mismo que se actualiza a través de las funciones reconocidas en la doctrina y la constitución: ejecutivo, legislativo y judicial.

La solución para elevar a orden de gobierno al municipio fue pragmática, la sustitución del concepto de administración por el de gobierno<sup>356</sup> no es definitoria en su calidad y la posibilidad de aprobar<sup>357</sup> su propia normativa

<sup>356</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 77.

**Artículo 115 fracción I:** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (*hacer los, sic DOF 03-02-1983*) alegatos que a su juicio convengan.

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

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

<sup>357</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 77-78

**Artículo 115 fracción II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

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

**a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

**b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o

reglamentaria en orden a la legislación municipal que expidan las legislaturas locales o estatales, no convence sobre la posibilidad de haberle reconocido facultades legislativas reglamentarias.

Más aún, las facultades jurisdiccionales para establecer los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares<sup>358</sup> han sido de muy difícil realización para los municipios.

En este sentido, afirma Platas Martínez, que la estructura de la justicia municipal no ha sido adherida adecuadamente a la jerarquía organizacional del Estado mexicano. La posición que se ha privilegiado ha sido la relativa a la pertenencia al Poder Judicial de las entidades federativas, ya que parten del principio de la división de poderes de un Estado Federal, considerando al municipio como una estructura de gobierno, pero sin llegar al extremo de considerarlo una órbita de ejercicio de poder.<sup>359</sup>

Por su parte, Álvarez Montero asegura que las reformas de 1999 a la Constitución reconocen una jerarquía jurídico-política al municipio. Si consideramos que el municipio cuenta con su propio territorio, autoridades y legislación propios, considero que dicho régimen político municipal deben reconocérsele jurídicamente las tres funciones públicas tradicionales: legislativa, ejecutiva y judicial. Solo así podrá hacerse realidad el municipio libre

---

para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

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

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

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

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

<sup>358</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 78

<sup>359</sup> Platas Martínez, Arnaldo, *La Justicia Municipal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 267. El Municipio en México y en el Mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Coordinador Salvador Valencia Carmona, México, UNAM, 2005, p. 337

en México.<sup>360</sup>

Sin embargo, la necesidad de fortalecer, más allá de la reforma la instauración de tribunales o instancias de justicia municipal o justicia administrativa se hace latente, existen cuando menos en territorio municipal se presentan 4 conflictos o controversias jurídicas:

1. Las provocadas por las conducta de los particulares que violan la legislación federal;
2. Las de igual origen que vulneran la legislación estatal
3. Las de la misma especie que contravienen la legislación o reglamentación municipales;
4. Aquellas que surgen entre las autoridades públicas y por sus actos de autoridad y los particulares.<sup>361</sup>

El Estado Libre y Soberano de Veracruz, por ejemplo, adopto la medida en el año 2000, modificando la estructura del Poder Judicial, mediante la reforma de su Constitución. Estableciendo así, en su artículo 55 que el Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal Electoral, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un Tribunal de Conciliación y Arbitraje y en los juzgados que señale la Ley Orgánica de la materia.<sup>362</sup>

Ley Orgánica que dispone en su artículo 2 que el poder judicial se deposita, además de los ya mencionados en los juzgados de primera instancia, menores, municipales, de comunidad y en la Comisión jurisdiccional de Menores Infractores.

Los juzgados municipales, que son los que nos atañen, residirán en las cabeceras municipales o el lugar que acuerde el Consejo de la Judicatura. No escapa de nuestra atención, que ha sido a partir de la instancia estatal la implementación de dichos juzgados municipales, y por lo tanto también la atención de los asuntos relacionados con el fuero común, por ejemplo civiles, mercantiles, penales, etcétera.

---

<sup>360</sup> Álvarez Montero, José Lorenzo, *La Justicia Municipal en el Estado Libre y Soberano de Veracruz* de Ignacio de la Llave, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 267. El Municipio en México y en el Mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Coordinador Salvador Valencia Carmona, México, UNAM, 2005, p. 3-24

<sup>361</sup> Álvarez Montero, José Lorenzo, pp. 3-24.

<sup>362</sup> Secretaría de Finanzas y Planeación, "Constitución Política del Estado de Veracruz", de Ignacio de la Llave, Veracruz.gob, <http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/GOBVERSFP/CSFPPTRANSAPARENCIA/SFPFRACCIONI/CSFPMARCOLEGAL/01%20CONSTITUCION%20POLITICA%20LOCAL.PDF>

Por su parte, algunos otros municipios han avanzado en normatividad respecto a la solución de controversias entre ellos y los particulares así, por ejemplo, tenemos los casos de Torreón, Coahuila, que cuenta con su Reglamento de Justicia Municipal<sup>363</sup>; León, Guanajuato con un Reglamento de Justicia Administrativa Municipal;<sup>364</sup>Tijuana, Baja California con el Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana;<sup>365</sup> y así podemos encontrar

<sup>363</sup> Administración Pública del Ayuntamiento de Torreón, “Reglamento de Justicia Municipal de Torreón, Coahuila”, Ordenjuridico.gob,  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COAHUILA/Municipios/Torreon/TRCReg4.pdf>

**ARTÍCULO 1.-** El presente Reglamento establece las Disposiciones relativas a la Organización y Administración de la Justicia Municipal en Torreón, Coah., y crea el Tribunal de Justicia Municipal.

**ARTÍCULO 2.-** La Justicia Municipal es una función de orden público a cargo del Ayuntamiento, que consiste en aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Coahuila y la Legislación Municipal; en sancionar las infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y otros ordenamientos de observancia general del Municipio; amonestar a los infractores en asuntos civiles, obligando en su caso, a la reparación del daño; y en turnar los casos que correspondan al Ministerio Público.

**ARTÍCULO 3.-** La Administración de la Justicia Municipal, conocerá de:

- I.- Las Quejas en contra de los Servidores Públicos Municipales.
- II.- Las Denuncias en contra de habitantes y personas morales con domicilio o instalaciones en el Municipio.
- III.- Los Recursos de Apelación e Inconformidad.
- IV.- Los Procedimientos Especiales.
- V.- La separación de Jueces Unitarios por causa grave.
- VI.- Las excusas y las recusaciones.

<sup>364</sup> Gobierno del estado de Guanajuato, “Reglamento de justicia administrativa municipal”, Leon.gob,

[http://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/legislacion/REGLAMENTODEJUSTICIAADMINISTRATIVAMUNICIPAL\\_26.pdf](http://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/legislacion/REGLAMENTODEJUSTICIAADMINISTRATIVAMUNICIPAL_26.pdf)

**Artículo 1º.-** El presente ordenamiento tiene por objeto regular en el Municipio de León, Gto., la impartición de la justicia administrativa; la creación, organización y funcionamiento de los Juzgados Administrativos Municipales; y, establecer los medios para hacer efectivo el recurso de inconformidad previsto en el Título Décimo de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

...

**Artículo 4.-** Los Juzgados Administrativos Municipales son los órganos jurisdiccionales de control de la legalidad en el municipio de León, Guanajuato, dotados de autonomía para dictar sus fallos.

...

**Artículo 7-C.-** Los Juzgados Administrativos son competentes para tramitar y resolver:

- I.- Los recursos de inconformidad que promuevan los particulares en contra de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades municipales a que se refieren los artículos 206, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y 28 de este Reglamento.
- II.- Las reclamaciones de indemnización por daño producido a los particulares por las autoridades municipales, en términos de la Ley de responsabilidad patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato; y,
- III.- Los actos y resoluciones jurídico-administrativas, de los que otras Leyes y Reglamentos fijen competencia.

<sup>365</sup> Ayuntamiento de Tijuana, “Reglamento de justicia para el municipio de Tijuana, Baja California”, en Tijuana.gob,

reglamentos similares en Guadalajara Jalisco; Celaya, Guanajuato; etcétera.

Finalmente diremos a este respecto que de los problemas más recurrentes que presenta la justicia municipal, son la carencia de recursos económicos y humanos, espacios físicos, el personal judicial capacitado, competencia imprecisa, la subordinación de la propia autoridad municipal.<sup>366</sup>

Asimismo, la fracción I y IV del artículo 115 de la Carta Magna reconoce al Municipio su propio órgano de gobierno y la facultad de administrar libremente su hacienda, respectivamente. Hacienda, por cierto, que se integra entre otras cosas, por las contribuciones en materia inmobiliaria; 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**; y otros ingresos derivados por la prestación de servicios públicos.

Pues bien, la trascendencia de esta referencia radica en el reconocimiento que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace del Municipio en la realidad política, jurídica y financiera de nuestro país, además de la obligación que finca a todos los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y **Municipio en que residan (art. 31 fracción IV Constitucional)**.

Hasta aquí, se evidencia la intención del Constituyente de dar al municipio la calidad de orden de gobierno, que se traduce en autonomía política, administrativa y financiera y como ya lo señalábamos en el apartado anterior el municipio es una organización que redimensiona el papel de los actores prototípicos del federalismo.

---

<http://www.tijuana.gob.mx/Reglamentos/pdf/Reglamento%20de%20Justicia%20para%20el%20Municipio%20de%20Tijuana%20Junio%202020.pdf>

**Artículo 1.-** El presente ordenamiento es reglamentario del Título Cuarto de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, relativo a al procedimiento Administrativo y Medios de Defensa, para aplicarse en el Municipio de Tijuana, sus disposiciones son de orden e interés público, regula el funcionamiento de los órganos de impartición de Justicia Municipal, estableciéndose los medios de impugnación y su procedimiento en favor de los particulares, en contra de actos y resoluciones adoptadas por las autoridades Municipales que afecten su interés jurídico, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

<sup>366</sup> Álvarez Montero, José Lorenzo, *op. cit.* p. 21.

## ii. Nivel de gobierno

Hasta antes de la reforma de 1999 nadie dudaba que el municipio era, sin lugar a dudas, un nivel de gobierno del gobierno estatal, pues nos solo constituía, como hasta hoy, la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, sino que expresamente establecía que a través de un ayuntamiento sería administrado.

El debate, desde nuestro punto de vista, cuando aludimos al municipio como un nivel más del gobierno local, está centrado en si son sus atribuciones o funciones producto de la tendencia descentralizadora de la Federación y sus entidades con miras al fortalecimiento del federalismo y la autonomía municipal, o no.

En este sentido, Manuel González Oropeza, afirma que los municipios están subsumidos en la categoría de los estados y no tienen autonomía dentro de la normativa constitucional; son tan solo una instancia descentralizada de la administración pública de las entidades federativas.<sup>367</sup> Por ejemplo, el federalismo norteamericano siempre ha considerado que el municipio es una institución de derecho local, puesto que atañe al régimen interior de los estados y no a la carta federal.<sup>368</sup>

La razones que expone el autor, nos parecen acertadas y es que desde la perspectiva constitucional la soberanía y, por ende, las facultades legislativas corresponden única y exclusivamente a la Federación y los estado, de tal suerte que las funciones y servicios públicos, así como las atribuciones reglamentarias que tocan a los municipios, al estar supeditados a la legislatura local o en su caso a la federal, cuando existe concurrencia de competencias, no ayuda para garantizar la autonomía municipal.

Ahora bien, la segunda consideración, también de manera tangencial, se vincula a las funciones y servicios públicos que los Municipios tendrán a su cargo, que de acuerdo a lo previsto en la fracción III del artículo 115 Constitucional, les corresponden los siguientes:

---

<sup>367</sup> González Oropeza, Manuel, "México el orden de gobierno municipal: ¿espejismo o realidad?", *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/18.pdf>, p. 480

<sup>368</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, p. 28.

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.<sup>369</sup>

No está de más destacar que dichas funciones y servicios públicos son elementales para propiciar el bienestar de la sociedad y, que en todo caso, deberán asegurarse los recursos, que le permitan a cada municipio dar cumplimiento.

Adicionalmente, la facultad que se otorga a los municipios para la celebración de convenios para la prestación de servicios públicos o funciones por parte de la entidad federativa, deja de manifiesto, la preocupación por la capacidad de aquellos para dar cabal cumplimiento a las mismas.

Así pues, y en orden a nuestro objeto de estudio, conviene destacar que, tanto la Federación, como las entidades federativas deberán organizar y coordinar un sistema fiscal que les permita, mediante la distribución de los recursos y competencias tributarias, garantizar la viabilidad financiera de los sistemas fiscales municipales, desde la perspectiva administrativa y de administración.

A todo esto, habrá que sumar el aspecto de supeditación que tienen los municipios a las legislaturas locales. Está claro que el federalismo en sí se actualiza a partir de la existencia de dos poderes coextensos, la Federación y

---

<sup>369</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 78.

los estados federados, más a nuestro favor, encontramos la justificación para que existan posturas fundadas sobre su calidad de órgano subestatal.

Estamos de acuerdo con Marcello Carmagnani en que el Federalismo Mexicano no es ni una copia del norteamericano, "ni un producto vernáculo": es un proceso interactivo en donde las propuestas que vienen de otros contextos, son reelaborados a la luz de las necesidades y realidades mexicanas.

En conclusión, la evolución municipal en el federalismo mexicano ha sido víctima del origen centralista de nuestro sistema federal, las batallas aparentemente ganadas hacia una autonomía sólida por la institución municipal apuntan más bien a una forma descentralización administrativa en la realización de funciones y prestación de servicios, administración del gasto, fuentes de ingreso exclusivas y gobierno.

### **iii. Orden coordinado**

La tercera consideración, estriba ya, en la parte medular de nuestro estudio y se ubica precisamente en la Ley de Coordinación Fiscal, principalmente en cuanto al sistema fiscal municipal y los medios de defensa de los que disponen tanto la Federación, sus entidades y los municipios.

El fundamento para entender al municipio como un órgano coordinado estriba precisamente en la fracción IV inciso b) del artículo 115 constitucional, el cual establece que 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.

En este sentido, lo primero que hay que destacar es el objeto de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual estriba en coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.<sup>370</sup>

La federalización de las fuentes de riqueza y la manera en que deberán ser

---

<sup>370</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley de Coordinación Fiscal", en Diputados.gob, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, p. 1

administradas redundan directamente en el éxito o fracaso de las políticas públicas; los gobiernos locales o municipales frecuentemente encuentran una limitación en la disponibilidad de recursos para la ejecución de las políticas, huelga decir, que nuestra propuesta plasmada en el presente estudio está dirigida a garantizar solo uno de los aspectos indispensables en el campo de la descentralización.

Según explica Pedro Martínez, la descentralización debe entenderse como la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central hacia las entidades y municipios, entre los que podemos destacar, además de los recursos económicos, las competencias y las capacidades políticas para la toma de decisiones de cómo administrar las funciones y los recursos.<sup>371</sup>

No podemos pasar por alto, que para efectos legales la coordinación de los sistemas fiscales, las participaciones, la distribución de estas y la colaboración administrativa, el Municipio tiene tanta importancia como las entidades y la propia Federación, pues como ya hemos insistido tiene asignados órganos de gobierno, como lo es el ayuntamiento; funciones y servicios públicos que prestar.

Así las cosas, es evidente que en nuestra realidad jurídica y política existen tres órdenes de gobierno, mismos que deberán coordinarse, también fiscalmente, para la consecución de sus fines; sin embargo, a pesar de reconocer al Municipio como parte activa del pacto federal, la Ley de Coordinación Fiscal no tiene prevista ninguna garantía para esta institución, al menos no desde el punto de vista judicial o jurisdiccional, dejándolo en completo estado de indefensión.

La vía judicial o jurisdiccional, según se desprende del texto de los artículos 11-A, párrafo quinto y 12 de la LCF, se reserva para las entidades federativas, entendidas estas, según lo dispuesto por el segundo párrafo, del artículo primero, de la misma ley, como los estados de la República y el Distrito Federal.

Ya explicábamos en el capítulo anterior que las entidades podrán acudir ante la Suprema Corte de Justicia, por la vía de las Controversias

---

<sup>371</sup> Martínez Martínez, Pedro, "Federalismo y Gobierno Local", *INAFED*, [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Federalismo](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Federalismo)

Constitucionales (CC), dirimir sus diferencias con la Federación, en materia de coordinación fiscal, pero no los municipios, es por eso que consideramos altamente relevante el estudio y las reflexiones de nuestro siguiente capítulo.

En conclusión, el problema que se plantea en nuestro estudio puede constreñirse al orden normativo, en tanto el municipio existe para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pero no forma parte de éste, pues no tiene injerencia alguna en las decisiones que al mismo atañen.

La razón de nuestra afirmación la sustentamos básicamente en disposiciones de orden constitucional y otras de la propia ley de coordinación fiscal. En el primer caso, el multicitado artículo 115 de la Constitución nos da la pauta para creer en una institución municipal en igualdad de circunstancias de gobierno que los otros dos órdenes, así como de la libertad hacendaria y, aunque precaria, exclusividad en algunas contribuciones.

En el segundo caso, nos referimos al también ya multicitado artículo primero de la LCF, que rotundamente declara que la misma tiene como objeto el coordinar los sistemas fiscales de los tres órdenes de gobierno (incluyendo al municipio, por supuesto); asimismo, en diversos artículos de la propia ley se hace patente el reconocimiento como sujeto de transferencias federales; sin embargo, el municipio no tiene representación directa en ninguno de los cuatro organismos en materia de coordinación reconocidos en el artículo 16 de la LCF, para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF.

No obstante lo anterior, hay quienes aseguran que si existe intervención de los municipios en alguno de los procesos descritos por el artículo 16 de la LCF. Tal es el caso del Comité de vigilancia para el estudio, análisis y propuestas en materia de participaciones federales y el cual se divide en cuatro subcomités: el de vigilancia, el de análisis de la información de PEMEX, el de análisis de otros ingresos y el de análisis de la información del INEGI.<sup>372</sup>

El de mayor relevancia para los municipios, según apunta Ana Isabel López Moguel, es el subcomité de vigilancia, ya que es en el donde se evalúan los montos de recaudación de predial y derechos de agua que son gravámenes

---

<sup>372</sup> López Moguel, Ana Isabel, "Influencia Municipal en las Participaciones", Revista Hacienda Municipal. Revista trimestral No. 111, diciembre de 2010, *Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas*, Hacienda Municipal, en INDETEC.gob, <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/hacienda111.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>, p. 112-119.

municipales. Asimismo, la relación que guardan los municipios con el Comité y Subcomité de Vigilancia del Sistema de Participaciones radica en que son éstos quienes recaudan el impuesto predial y derechos de agua, por ende son ellos los que proporcionan a su entidad federativa toda la información que proporcionarán a la Secretaría de Hacienda para que ésta a su vez, la haga llegar al Subcomité de Vigilancia. En este sentido, el municipio tendrá la tarea de documentar a la entidad para que los incrementos en su recaudación de las contribuciones señaladas sean validadas por dicho Subcomité municipal sin mayores problemas, lo cual propiciará que sus montos de participaciones no se vean afectados.<sup>373</sup>

Así las cosas, podemos avizorar un municipio con un reconocimiento de hecho y parcialmente de derecho, pues no tiene la más mínima oportunidad de participar en la toma de decisiones relevantes en orden a los ingresos no propios que alimentan, según datos del INAFED para el 2009 los ingresos municipales en México se dividían en 26% propios y el 74% de las transferencias federales (entiéndanse estas como participaciones y aportaciones)<sup>374</sup>, en todo caso brindar información no es decidir que contribuciones, porcentajes o tasas son las más adecuadas para la cubrir las necesidades municipales.

Solo como antecedente, encontramos que los ingresos municipales de 1998 al 2001 han mantenido, porcentualmente, más o menos el mismo nivel en cuanto a los ingresos propios y los no propios, según se desprende de la siguiente grafica presentada por la Federación Nacional de Municipios de México (FENAM)<sup>375</sup>:

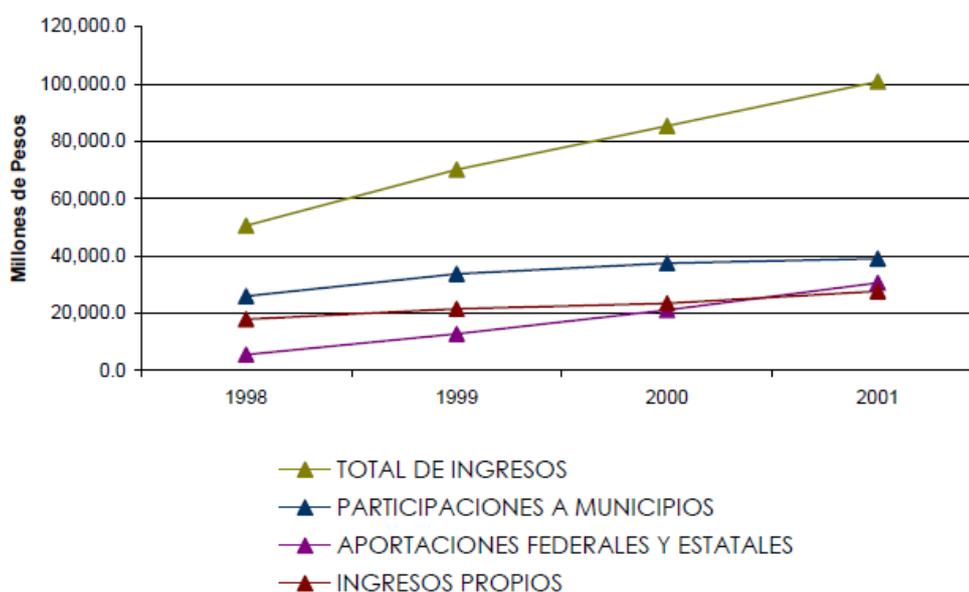
---

<sup>373</sup> *Ibidem*, p. 112-119.

<sup>374</sup> Estimación propia de información obtenida del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

<sup>375</sup> Federación Nacional de Municipios de México, "Evolución de la Hacienda Municipal en México", *INDETEC.gob*, <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenammm.pdf>, p.13

Evolución de los Ingresos Municipales 1998 - 2001



Finalmente, en cuanto a los medios de defensa disponibles para los municipios frente a la Federación y estados no existe una instancia clara y definitiva para resolver las controversias en materia de coordinación fiscal, cuando sea el municipio el afectado por actos o disposiciones de carácter general de la Federación o estados. Lo más que tenemos, es la posibilidad de acudir a la SCJN en busca de una interpretación favorable, como lo han hecho hasta ahora, pero siempre sujeto a la valoración subjetiva y fortuita del tribunal en turno.

#### d. Capacidades institucionales municipales

Dado que nuestro tema aborda un aspecto toral para la subsistencia de una de las instituciones más castigadas del sistema federal mexicano, en la que recaen una serie de responsabilidades esenciales para la consecución del bienestar social, hemos considerado oportuno expresar algunas reflexiones acerca de las capacidades de los gobiernos subnacionales con un enfoque municipal, para el fortalecimiento del federalismo y el desarrollo de políticas públicas.

No resulta novedosa la justificación teleológica que se hace acerca de la existencia de los órganos de gobierno, en orden, por supuesto, al bien común;

antes al contrario, esta debe prevalecer por encima incluso de sus tendencias al poder por el poder.

En este sentido, el diseño de las políticas públicas por quienes detentan el poder, o sea, los gobiernos, en cualquiera de sus órdenes, niveles o ámbitos, constituye un elemento incontrovertible sobre la procuración de éstos a la consecución de sus fines. Insistimos: el bienestar de la comunidad.

Ahora bien, en un plano más pragmático y menos filosófico, los gobiernos subnacionales han sufrido las consecuencias de un poder central de arraigadas tendencias centralizadoras, concentradoras y paternalistas, esto indudablemente incide en forma negativa en el progreso y fortalecimiento de las capacidades municipales para el diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas.

Pues bien, el debate lo centramos en sobre dos enfoques: primero, en las capacidades financieras de los municipios cuando los recursos económicos no se encuentran disponibles o son insuficientes y; segunda, en las capacidades institucionales para asumir o ejercer con eficiencia y eficacia mayores facultades, atribuciones o funciones públicas. Nosotros advertimos algunos aspectos que han propiciado la incapacidad, en todo caso.

En relación a nuestro primer postulado podemos destacar que en el terreno de la distribución de competencias tributarias, la Federación ha reservado para sí las fuentes de riqueza, susceptibles de ser gravadas, más rentables de las que se dispone, producto de la actividad económica de sus habitantes, dejando para sus entidades otras menos provechosas; y estas a su vez, a cuenta de la supraordinación que ejercen sus legislaturas en materia tributaria sobre los municipios, dejando otras todavía menos redituables para éstos, según lo pudimos confirmar en el capítulo segundo.

Los ingresos municipales según hemos venido estudiando se integran principalmente por las transferencias federales, la falta o disminución en forma considerable dejaría la actividad municipal paralizada y en consecuencia en un estatus de ingobernabilidad por la falta de autosuficiencia presupuestaria.

La relación que anotamos entre política pública y recursos económicos disponibles y suficientes de las administraciones públicas municipales no tiene una connotación doctrinal contundente y es que el estudio de aquellas se objetiviza alrededor de sus etapas o fases como son la definición del

problema, la formulación, la implementación y la evaluación; no obstante advertimos como presupuesto esencial el recurso económico.

Desde nuestra perspectiva, no existe ningún elemento objetivo, subjetivo o material dentro del ente municipal que no sea trastocado directa o indirectamente por la falta de recursos económicos. En conclusión, las políticas públicas, en mayor o menor medida, requieren del elemento económico para su diseño, existencia y culminación exitosa, por eso la trascendencia de mantener y garantizar las capacidades financieras de los municipios, ya sea con recursos fiscales propios, estatales o federales, en razón de su asignación directa y exclusiva o *de su tutela jurisdiccional*.

Ahora bien, en relación a nuestra segunda premisa, por cierto, mucho más explorada que la primera, podemos apuntar que existe un consenso generalizado respecto a la falta de capacidades institucionales y administrativas de los municipios para ejercer mayores competencias y la dificultad que ello ocasiona para el establecimiento de una agenda de políticas públicas.

A diferencia de la primera que tiene una connotación política, jurídica y constitucional, ésta se encuentra en el ámbito de la administración pública y se vincula al desarrollo administrativo de la estructura gubernamental, del capital humano y del marco normativo que lo compone.

El desarrollo de las estructura administrativas, la profesionalización de los servidores públicos y un adecuado marco regulatorio de las funciones municipales, consideramos son los principales obstáculos que impiden el adecuado desempeño y ejercicio de las atribuciones y funciones asignada a la institución municipal.

Por su parte Enrique Cabrero Mendoza ha identificado puntualmente cinco aspectos que propician el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales<sup>376</sup> en torno a la descentralización fiscal y consisten: en el intercambio horizontal de información, la intensidad democrática en la acción pública local, el marco regulatorio de las instituciones

---

<sup>376</sup> El autor Enrique Cabrero Mendoza alude a los gobiernos de las entidades federativas y municipales con el término de Gobiernos subnacionales.

presupuestales, las estructuras organizativas emergentes y el perfil profesional de los funcionarios.<sup>377</sup>

La orientación del artículo de Cabrero Mendoza aunque sumamente conveniente a nuestro tema de investigación, merece subrayarse que los aspectos que identifica y describe son ampliamente aceptables en cualquiera de las áreas de gestión administrativa y no sólo a las presupuestarias o fiscales.

Pues bien, se antoja sumamente oportuna la identificación de los aspectos citados, principalmente porque hemos venido defendiendo la necesidad de dotar de mayores atribuciones y funciones a los municipios en el campo de lo fiscal, aunque debemos reconocer que no todos los municipios se encuentran institucional y administrativamente en condiciones plenas de asumirlas.

El intercambio horizontal de información, por ejemplo, ha empezado desde hace poco más de una década a utilizarse en México, tal es el caso de la CONAGO<sup>378</sup> a nivel estatal y la FENAMM<sup>379</sup>, ANAC<sup>380</sup> AALMAC<sup>381</sup>, entre otras, a nivel municipal. Estas asociaciones han servido como foros para el intercambio de experiencias y replica de experiencias exitosas, sin embargo, también se destaca la orientación partidista que puede tener cada una de ellas y la politización de las mismas.

En relación a la intensidad democrática en la acción pública local también se han tenido avances, principalmente en los municipios o zonas metropolitanas más importantes del país, sin lugar a dudas cada vez más la sociedad civil encuentra los espacios para incidir en el cumplimiento de las responsabilidades municipales a través de la presión que ejercen organismos o asociaciones del ámbito social o empresarial, principalmente.

Por otra parte, el marco regulatorio de las instituciones municipales en México se ha ido fortaleciendo tímidamente, lo sobresaliente en este tema sería

---

<sup>377</sup> CABRERO MENDOZA, Enrique. Capacidades Institucionales de gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?. Revista Gestión y política pública. Volumen XIII, Número 3, II semestre de 2004. Pp. 753 -784.

<sup>378</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores.

<sup>379</sup> Federación Nacional de Municipios de México, A.C.

<sup>380</sup> Asociación Nacional de Alcaldes, A.C.

<sup>381</sup> Asociación de Autoridades Locales de México A.C.

la reforma constitucional de 1993 en el que se reconoce a los municipios autonomía jurídica para aprobar los reglamentos aplicables a sus funciones.

Las estructuras organizativas emergentes, por su parte, apunta Cabrero Mendoza, surgen con el propósito de atender nuevas responsabilidades de política pública y en México ha sido estudiado en áreas como la educativa, salud, programas de desarrollo regional.<sup>382</sup>

Finalmente, el perfil profesional de los funcionarios, lo que observamos es que las administraciones públicas funcionan a partir de planes y programas para el cumplimiento de sus objetivos y aquellos a su vez requieren de ciertas condiciones teóricas e intelectuales para su diseño y ejecución, aunado a lo anterior, la falta de un servicio civil de carrera y programas de capacitación permanente a los servidores públicos, que potencialice favorablemente las experiencias de éxito en los municipios.

## **D) Autonomía Fiscal del Municipio en México**

### **a. Definición**

Siguiendo el contexto del federalismo mexicano, la distribución de competencias, los extremos del federalismo fiscal en México y el sistema de coordinación fiscal establecido para la Federación, entidades federativas y municipios, y desde luego, los alcances de la autonomía en el ejercicio del poder público y la subordinación de los municipios a las legislaturas locales en materia de poderes tributarios, pareciera que la autonomía fiscal municipal es una falacia.

Chapoy Bonifaz, señala que asegurar con un sistema permanente de convenios la disposición de ingresos suficientes que les corresponden como privativos, es contrario al principio de autonomía del federalismo clásico.<sup>383</sup> Al respecto, diríamos que el federalismo mexicano, por su origen, dista mucho del federalismo clásico y más, si consideramos que los sistemas políticos no son inflexibles y evolucionan atendiendo, como hemos insistido, a las realidades políticas, jurídicas, sociales, económicas y culturales de su entorno.

No hay que perder de vista que un sistema fiscal se integra por la definición

---

<sup>382</sup> *Ibidem*, p. 757.

<sup>383</sup> Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 207, p.72.

y establecimiento de las fuentes de ingresos disponibles y de la asignación de responsabilidades y mecanismos para su recaudación.

Si bien es cierto, como ya lo explicábamos anteriormente, a los municipios se le ha negado histórica y constitucionalmente el poder tributario y en consecuencia, la posibilidad de establecer fuentes de ingresos por la vía de los impuestos, también es cierto que se les reconoce el derecho de participar de los ingresos que por ese concepto obtienen la Federación y los estados.

En este sentido, la autonomía fiscal municipal debe entenderse como la suficiencia de fuentes de ingresos y de los mecanismos para hacerse de ellos (recaudación) para el cumplimiento de sus fines o mejor dicho, para cubrir el gasto público inherente al cumplimiento de sus fines, así como de su libre administración.

Surge entonces la inquietud si las fuentes de ingresos reconocidas son suficientes para el cumplimiento de sus responsabilidades, sin embargo, pasaremos por alto su análisis por no ser tema de nuestro estudio.

Desde nuestra perspectiva, la autonomía fiscal puede definirse en el caso mexicano, considerando la realidad constitucional y jurídica del municipio en México, a partir de dos enfoques: primero, de la interpretación del texto constitucional; y el segundo, de la interpretación de la ley de coordinación fiscal.

#### **i. Interpretación al texto del artículo 115 constitucional**

De la interpretación del texto constitucional, específicamente, al artículo 115, en lo que se refiere a la institución municipal podemos colegir la intención del constituyente de propiciar un marco institucional más o menos definido que le garantice la autonomía hacendaria, nótese que por el momento no estamos tratando el tema de la autonomía fiscal, pero de este análisis se deriva.

Al respecto, podemos destacar los siguientes elementos constitutivos de la autonomía financiera que emanan del 115 constitucional:

- El establecimiento de un órgano de gobierno: el Ayuntamiento;
- La facultad de administrar o manejar su propio patrimonio<sup>384</sup>;

---

<sup>384</sup>Patrimonio de las entidades federativas y de los municipios: las entidades federativas (incluido el Distrito Federal) y los municipios, en su calidad de personas jurídicas, cuentan con

- La facultad de aprobar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, entre otras cosas, para los efectos de la prestación de servicios, el ejercicio de sus funciones y la administración de su hacienda pública;
- La libre administración de su hacienda;
- La limitación a las leyes federales para inferir sobre la libertad de las legislaturas Estatales a establecer contribuciones municipales en materia inmobiliaria y la distribución de las participaciones federales;
- La facultad a los ayuntamientos de proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;
- La facultad de los ayuntamientos de aprobar sus propios presupuestos de egresos; y
- El ejercicio directo de los recursos que integran su hacienda pública;

La libertad reconocida para la administración de la hacienda municipal, la cual no hay que confundir con la autonomía fiscal, básicamente consiste en la distribución y programación del gasto, erogación y destino de todos los recursos disponibles para el cumplimiento de sus fines, mientras tanto, la

---

patrimonio propio, generalmente regulado en la constitución política local y complementada con disposiciones de leyes orgánicas y del código civil estatal.

El concepto, los elementos y la clasificación señalados antes son aplicables, en términos generales, a los bienes pertenecientes a los estados de la Federación y a los municipios: claro está que la importancia económica, social y estratégica del patrimonio local o municipal es menor que el de la federal, pero aun así representa un renglón significativo de la administración pública.

El acervo patrimonial de estos entes de derecho público está integrado, aparte de por los derechos y recursos financieros que les corresponden, por diversos bienes, como mercados, calles, jardines, plazas, escuelas, centros penitenciarios, palacios de los poderes locales, caminos vecinales, museos, bibliotecas, centros de salud, pequeñas obras de irrigación, redes de alcantarillado y agua potable, instalaciones de alumbrado público, rastros, panteones, transportes urbanos, equipo y mobiliario de las oficinas estatales o municipales, archivos y documentos públicos, algunos centros recreativos y talleres gráficos.

Cada entidad federativa determinará cuáles bienes le pertenecen y cuáles a los municipios, conforme sus particulares circunstancias y antecedentes históricos; en todo caso, la regulación debe respetar derechos adquiridos, el contenido del art 115 de la constitución general de la república y el principio de legalidad.

Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico Contemporáneo*, Edo. Méx., IURE, 2008, p. 603.

autonomía fiscal se enfoca en los ingresos y la recaudación por la vía de las contribuciones.

Así pues, la autonomía fiscal de los municipios desde la perspectiva constitucional la podemos enmarcar en los siguientes rubros principalmente:

- La posibilidad de que se establezcan, por las legislaturas locales, contribuciones<sup>385</sup> a su favor;
- El establecimiento exclusivo de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los actos relativos a esta;<sup>386</sup>
- La potestad municipal para la celebración de convenios para la administración de dichas contribuciones;
- La participación de los ingresos federales con arreglo a las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas locales;
- Ingresos derivados por la prestación de los servicios públicos;
- La libertad de las legislaturas Estatales para establecer contribuciones en materia inmobiliaria y servicios públicos;
- La prohibición expresa para conceder exenciones o subsidios, a la Federación y a los estados, en las contribuciones exclusivas de los municipios;
- La facultad a los ayuntamientos de proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

Todas estas características o elementos del Texto Constitucional le garantizan a los municipios un mínimo de ingresos para el ejercicio de sus facultades, funciones y servicios públicos, en los cuales refleja una gran subordinación a los otros dos órdenes, debido al alto grado de coordinación

---

<sup>385</sup> Las contribuciones según el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Código Fiscal de la Federación", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>, p. 1

<sup>386</sup> El artículo 115, fracción IV inciso a) establece como actividades gravables en materia inmobiliaria los fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 79.

que existe entre ellos para la prestación de los mismos.<sup>387</sup> Por lo tanto, la autonomía fiscal municipal a la luz de nuestra Constitución Política, la podemos definir como:

El reconocimiento constitucional de fuentes de riqueza exclusivas a los municipios, susceptibles de ser afectadas por medio de las contribuciones que la legislatura de la entidad a la que pertenezca apruebe y sobre las cuales tenga el municipio plena libertad de ejercicio, en orden al cumplimiento de sus fines.

## ii. Interpretación a la Ley de Coordinación Fiscal

Las finanzas públicas de las tres entidades deben desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles.<sup>388</sup> La ley de Coordinación Fiscal, sin lugar a dudas, constituye el instrumento técnico-jurídico idóneo para ello, o en su defecto para el caso mexicano el único.

A fin de definir o, mejor dicho, justificar la autonomía fiscal de los municipios en México, hemos propuesto un análisis de los ingresos municipales a la luz de la interpretación de la Ley de Coordinación Fiscal, que como ya explicábamos en el capítulo anterior, tiene por objeto coordinar los sistemas fiscales de la Federación, los estados y sus municipios.

Así las cosas, de la exégesis del cuerpo normativo invocado para este apartado, podemos anticipar que el sistema fiscal municipal coordinado se compone particularmente de las participaciones de los ingresos federales que obtenga de todos sus impuestos y de los derechos por extracción de petróleo y minería; así como de la recaudación de los impuestos y derechos locales,<sup>389</sup> también, debemos considerar aquellos impuestos o derechos que sean motivo de los convenios de coordinación administrativa que celebren tanto las entidades, en tanto corresponda al municipio un porcentaje, como los

---

<sup>387</sup> Nickson, Andrew, *Local government in Latin America*, p. 20. Texto original: In Mexico there is a high degree of coordination among different tiers of government in the provision of services. The situation reflects the extreme subordination of municipalities within the Mexican political system.

<sup>388</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, *op. cit.*, nota 361, p.240.

<sup>389</sup> El artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal establece el Fondo General de Participaciones, como se compone y las formulas para su distribución, entre otras cosas. En el párrafo quinto del mismo numeral se señala que por impuestos y derechos locales debe entenderse todos aquellos que se recauden a nivel estatal incluyendo el impuesto predial y los derechos por suministro de agua.

municipios; y de aquellos impuestos o derechos que tengan un trato especial en esta ley.

Así pues, la autonomía fiscal de los municipios desde la perspectiva de la coordinación fiscal la podemos enmarcar en los siguientes rubros principalmente:

- Fondo General de Participaciones (que constituye el 20 % de las cantidades que correspondan al Estado de la recaudación federal participable);
- Pago de intereses por retraso en el pago de las participaciones a los municipios;<sup>390</sup>
- Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones;<sup>391</sup>
- Determinación anual;<sup>392</sup>
- Impuesto sobre automóviles nuevos (al menos 20% del 100% de la recaudación que obtenga la entidad cuando haya celebrado convenio de colaboración administrativa en esa materia);<sup>393</sup>
- Impuesto especial sobre producción y servicios (al menos 20% del 20% de la recaudación en bebidas alcohólicas, alcohol y bebidas refrescantes; y al menos el 20% del 8% de la recaudación de tabacos labrados, cuando

---

<sup>390</sup> Artículo 6 párrafo segundo de la LCF, establece: La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

<sup>391</sup> Artículo 6 párrafo cuarto de la LCF, establece: Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley.

<sup>392</sup> Artículo 7 de la LCF, establece: El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.

<sup>393</sup> Artículo 2 párrafo 10 de la LCF, establece: Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

la entidad esté adherida al SNCF);<sup>394</sup>

- Impuesto especial sobre producción y servicios respecto de gasolina y diesel (al menos el 20% de 9/11 de la recaudación);<sup>395</sup>
- Impuesto especial sobre producción y servicios. La entidades adheridas al SNCF podrán establecer impuestos a la venta y consumo final de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado en a la Federación, bajo las ciertas condiciones. (al menos el 20% de la recaudación será destinada para los municipios de la entidad de que se trate);<sup>396</sup>

---

<sup>394</sup> Artículo 3-A de la LCF, establece: Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

**I.-** El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

**II.-** El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

<sup>395</sup> Artículo 4-A penúltimo párrafo establece: artículo 4-A.- La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

...

Los municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. La distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los municipios y demarcaciones territoriales deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población.

<sup>396</sup> Artículo 10 de la LCF, establece: Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes:

- I.** No se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo.
- II.** La tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate.
- III.** La base no incluya los impuestos al valor agregado ni especial sobre producción y servicios.
- IV.** El impuesto no sea acreditable contra otros impuestos locales o federales.
- V.** No se traslade en forma expresa y por separado el impuesto a las personas que adquieran los bienes. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente, sin que se considere que forma parte del precio de venta al público, ni se entienda violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.
- VI.** El impuesto se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba.
- VII.** El impuesto no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización.

- Impuesto sobre la renta. (el 80% de la recaudación que por actividades de verificación de la propia autoridad municipal se incorporen al padrón del Registro Federal de Contribuyentes o el 75% de la recaudación cuando coadyuven con la entidad para el mismo fin, por todos los ejercicios que los contribuyentes permanezcan en ese régimen domiciliados en la localidad);<sup>397</sup>
- Fondo de fiscalización. (al menos el 20 % de la recaudación que de este fondo le corresponda a las entidades por los conceptos de mercancía embargada o asegurada, recaudación de régimen de pequeños contribuyentes de la entidad y régimen de contribuyentes intermedios);<sup>398</sup>
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos (al menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas a las que corresponda por concepto de los derechos ordinarios de hidrocarburos pagados por Pemex Exportación y Producción, en términos de lo previsto en el artículo

**VIII.** Tratándose de gasolinas y diesel, el monto recaudado se destine exclusivamente a infraestructura vial, rural y urbana; hidráulica: así como a programas ambientales, entre otros, de movilidad urbana.

**Nota:** Fracción VIII declarada inválida por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad DOF 11-07-2008.

Las entidades podrán convenir con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los impuestos locales que en términos de este artículo, en su caso, establezca la entidad, se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta identificados por entidad.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales.

<sup>397</sup> Artículo 3-B de la LCF, establece: Los municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La Federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del Municipio para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como para coadyuvar con la Federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen en este régimen.

Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo, podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los Estados con el 10% y la Federación con el 15%, de dicha recaudación.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.

<sup>398</sup> Artículo 4 párrafo cuarto de la LCF, establece: Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que del Fondo de Fiscalización corresponda a las entidades federativas.

254 de la Ley Federal de Derechos<sup>399,400</sup>)

- Las participaciones previstas en la ley son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos y no pueden estar sujetas a retención.<sup>401</sup>
- Administración de Ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales municipales. (en los convenios de coordinación que firmen las entidades se fijaran las percepciones de los municipios por las actividades de administración fiscal.<sup>402</sup>

Desde nuestra óptica, la autonomía fiscal municipal se actualiza bajo dos

---

<sup>399</sup> **Artículo 254.** PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual del derecho ordinario sobre hidrocarburos, aplicando la tasa de 71.5% a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en este artículo, mediante declaración anual que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año correspondiente al ejercicio de que se trate. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley Federal de Derechos”, en [Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/107.doc](http://Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/107.doc), p. 223.

<sup>400</sup> Artículo 4-B último párrafo de la LCF: Artículo 4-B.- El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado con el 0.6 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

...

Los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas.

<sup>401</sup> Artículo 9 primer párrafo de la LCF, establece: Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

<sup>402</sup> Artículo 9 primer párrafo de la LCF, establece: El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

premisas: la existencia de fuentes de ingreso exclusivas e intocables en consecuencia, por los otros dos órdenes de gobierno, según explicábamos en el apartado anterior; y la certeza jurídica de la obtención de ingresos adicionales por concepto de participaciones y derechos federales y estatales.

Más aún, las participaciones que corresponden a los Municipios, también a los estados, pues adolecen de la misma naturaleza, son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención; además serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, según los artículos 9 y 6 de la LCF.

En conclusión, la autonomía fiscal de los municipios en México a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal actual, ni siquiera puede ser definida, es decir, el 20% de los ingresos de la entidad federativa a la que pertenezcan, aunado a los criterios de distribución, entre todos los municipios de la misma, que asuma la legislatura de la entidad en turno, más las contribuciones en materia inmobiliaria no contribuyen a la emancipación al municipio de los otros dos órdenes supra nacionales, y en todo caso, la libertad y/o autonomía fiscal debe redundar en la esfera de quien la ostenta y no en un tercero.

#### **b. Requisitos mínimos del federalismo fiscal: perspectiva municipal.**

El federalismo mexicano actual, según lo señalábamos en el capítulo primero, organiza la distribución del poder a partir de un esquema residual y de prohibición de competencias para las entidades federativas: sin embargo, el municipio tiene otra connotación en el esquema constitucional. A éste se le reconocen facultades o atributos que han sido expresa y constitucionalmente concedidos según se hace constar en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Ahora bien, aunque el municipio en el federalismo mexicano no influye en las decisiones en orden al pacto federal y, en su defecto, sigue la suerte de la entidad en la que se encuentra, el sistema competencial vigente en el Texto Constitucional mexicano también reconoce algunas atribuciones y funciones que están vinculadas con los principios del federalismo fiscal como los ya tratados conceptos de descentralización de funciones o servicios públicos y las

fuentes de ingresos para financiar el gasto público que ello, entre otras cosas, ocasiona.

Si bien es cierto que nos hemos pronunciado por el respeto de los principios constitucionales, particularmente el de las facultades tributarias originarias, no concedidas a los municipios por el Constituyente, si propugnamos por un marco mínimo de requisitos que fortalezcan la Institución municipal en el ámbito fiscal.

En este sentido, observamos en el federalismo fiscal mexicano, desde una perspectiva municipalista, dos insuficiencias en sus elementos objetivos: las fuentes de ingresos limitadas y la ausencia de los mecanismos jurídicos que garanticen las fuentes y los ingresos económicos.

En conclusión, si el municipio tiene el reconocimiento político y jurídico tanto de su territorio, como el de su población y, a partir de las reformas constitucionales de 1999, su propio gobierno, se justifica plenamente su inserción en el federalismo fiscal en igualdad proporcional de circunstancias que los otros dos órdenes de gobierno, por eso, además del esfera de competencias (atribuciones, funciones y servicios públicos) prescritas por el artículo 115 constitucional, sostenemos que en un marco mínimo de requisitos para asegurar un federalismo fiscal equitativo en México deben:

1. Aumentar las fuentes impositivas de ingresos exclusivas, ya que actualmente solo los impuestos en materia inmobiliaria son privativas a los municipios
2. Establecer los mecanismos, vías u organismos que les permita a los municipios participar directamente en el SNCF, ya que actualmente no tienen ninguna injerencia en los organismos responsables del desarrollo, perfeccionamiento y vigilancia de la coordinación fiscal, y;
3. Establecer expresamente los medios de defensa que aseguren a los municipios mantener sus fuentes exclusivas de ingresos y los ingresos reconocidos por la Constitución y la LCF fuera del alcance de la actividad legislativa y ejecutiva de la Federación y los estados.

## **E) Conclusiones**

En este capítulo podemos concluir que es el municipio una organización social, política y administrativa, con una unidad de gobierno, dotada de gestión autónoma, atendiendo al cumplimiento de sus fines; considerada además la unidad más pequeña y cercana a los individuos de una comunidad.

La crítica más firme a los municipalistas que pretenden ver al municipio en franca igualdad de circunstancias políticas y jurídicas con los estados principalmente, en un esquema federal, resulta aquella que recurre al modelo tradicional del federalismo y en el que se reconocen solamente dos dimensiones u órdenes de gobierno dentro del Estado, sin embargo, el contexto social, político y cultural va marcando tendencias y cambios que definen un nuevo posicionamiento del municipio en la realidad constitucional del Estado donde se encuentra.

Si bien es cierto que no responde a los principios básicos del Estado Federal sobre la división de poderes para considerarse un pequeño Estado, cabe destacar que al igual que cualquier forma de organización política reúne los demás elementos como jurisdicción territorial, población, órgano de gobierno y, por supuesto, una clara orientación a la consecución del bienestar común.

Por su parte el orden constitucional mexicano define al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas; reconoce su libertad, así como, la autonomía política, jurídica, administrativa y hacendaria, de ahí el arraigo en el federalismo mexicano que hemos venido revelando y la importancia de equilibrar la ponderación del municipio frente a la práctica del federalismo contemporáneo.

La evolución del municipio en México ha sido lenta. Sentenciábamos que las reformas constitucionales que han afectado la forma jurídica y política del ente municipal, han ido abonando a la deuda que desde 1917 el Constituyente dejó pendiente.

El municipio mexicano, después de las reformas, principalmente las de 1993 y 1999 al artículo 115 de la Constitución, se concibe como una forma de gobierno propia y autónoma, más que una forma de organización administrativa

de la estructura estatal. Los atributos reconocidos en la norma constitucional, según lo hemos estudiado con toda intención, así lo revelan.

En el federalismo mexicano, el municipio encuentra su verdadero valor en tanto se le reconoce constitucionalmente como orden de gobierno, además de la personalidad jurídica y patrimonio propios, pero sobre todo al asignarle atribuciones, como la autonomía; funciones, como los servicios públicos; y competencias tributarias, como la propuesta al órgano legislativo estatal de las cuotas y tasas del impuesto predial y demás contribuciones en materia inmobiliaria.

Por otra parte, se evidencia que la victimización de los municipios en un sistema federal como el mexicano, no responde rigurosamente al paternalismo y centralismo de los gobiernos federal y estatal, es decir, la falta de capacidades institucionales para el cumplimiento de las atribuciones, funciones y servicios públicos asignados a su circunscripción territorial han provocado la intervención de otros órdenes para garantizar su cumplimiento.

En este orden de ideas, se destacan la precariedad de las administraciones públicas municipales para la planeación de las acciones a corto, mediano y largo plazo; en el diseño e implementación de políticas públicas de impacto generalizado y sostenible; en las capacidades para el ejercicio de las competencias tributarias, principalmente la recaudación de las contribuciones; en la planeación del gasto en forma ordenada y orientada a la consecución de sus fines; en la capacitación y profesionalización de los servidores y funcionarios públicos; entre otras.

Encontramos pues, la garantía institucional de los municipios, la cual le permite al quedar inamovible ante los órganos de los otros poderes, así como, la libertad para el ejercicio de su hacienda pública, corolario de la autonomía hacendaria, sin embargo, la autonomía fiscal que pretendemos configurar como atributo municipal en el marco de la LCF no encuentra garantía jurisdiccional que asegure su inviolabilidad.

Por nuestra parte, sugerimos la configuración de un nuevo ámbito de autonomía para el municipio, como consecuencia de la identificación de las fuentes de ingresos y el origen de las mismas como es la autonomía fiscal.

La autonomía hacendaria tiene un campo muy amplio de estudio y se traduce en la libertad de ejercicio y administración de los recursos municipales,

sin embargo, observamos que dentro de la dinámica municipal también existe un comportamiento fiscal que afecta el desarrollo municipal, que puede ser externo o interno, pero que incide directamente en la sustentabilidad del ejercicio de sus competencias constitucionales, por lo que se hace necesaria la tutela judicial efectiva de la misma.

Así las cosas, y más allá de la libertad hacendaria, encontramos la suficiencia, exclusividad y disponibilidad de los recursos, en extensión a lo que la SCJN ha denominado el Principio de Integridad de los Recursos Económicos. Los actos y las disposiciones de la Federación y las entidades federativas en el marco de la LCF pueden vulneran directa e indirectamente dichas características de los ingresos municipales, transgrediendo la autonomía fiscal de los municipios, sin que se configure constitucional o legalmente un medio de defensa jurisdiccional efectivo que los garantice, según lo hemos venido insistiendo.

En este orden de ideas, el capítulo que se estudiará a continuación pretende resolver, mediante la elaboración de un diagnóstico a la luz de los textos constitucional y de coordinación fiscal, los medios jurisdiccionales disponibles a los municipios y en su defecto proponer aquellos que sean idóneos para garantizar los ingresos municipales.

Hemos demostrado cómo los municipios han alcanzado constitucionalmente mayores competencias y una esfera exclusiva inviolable por los órdenes supramunicipales, no obstante, nos toca demostrar como en el marco de la coordinación fiscal existen situaciones de hecho o de derecho que afectan la esfera financiera municipal y la necesidad de contar con una garantía jurisdiccional, nuestro siguiente capítulo, a partir de un diagnóstico de situaciones hipotéticas nos dará la perspectiva que nos lleve a entender el riesgo del colapso financiero municipal a falta de la tutela jurisdiccional efectiva de la autonomía fiscal.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **DIAGNÓSTICO DE LOS ASPECTOS CONTROVERTIBLES EN MATERIA DE COORDINACIÓN FISCAL PARA LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO Y LA DEFENSA DE SU AUTONOMÍA FISCAL**

La situación de los municipios en el sistema federal mexicano reúne características propias e irrepetibles en el modelo clásico del federalismo, según hemos podido constatar a lo largo de nuestra disertación doctoral; también, hemos destacado la necesidad de garantizar los recursos económicos a los municipios, que les permitan el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales consignadas en el artículo 115 de nuestro máximo texto normativo.

Hemos dispuesto para este capítulo un diagnóstico de aquellas situaciones, actos o disposiciones, federales o estatales, legislativas o ejecutivas, que vulneren la esfera económica de los municipios, es decir, que afecten el flujo de los ingresos mínimos indispensables para el ejercicio de sus funciones y la prestación de los servicios públicos que le son encomendados por el texto constitucional.

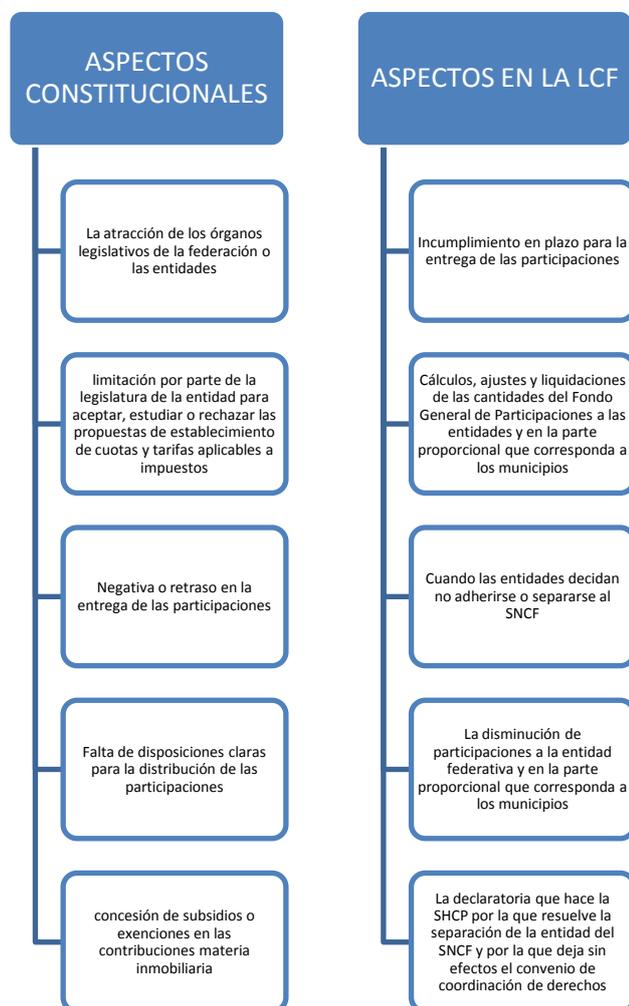
A partir de dicho diagnóstico, nos hemos permitido presentar y analizar los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los conceptos fundamentales en materia de ingresos municipales y coordinación fiscal, en los casos en que exista y, en consecuencia, la identificación de las instancias o medios jurisdiccionales disponibles a los municipios para la tutela efectiva de sus atributos, facultades y derechos en materia de coordinación fiscal.

En este orden de ideas, los objetivos que nos hemos trazado se traducen en revelar y proponer, en forma clara y precisa, los medios jurisdiccionales que le permitan garantizar a los municipios su autonomía fiscal y explicar como la existencia de garantías para los municipios en materia de coordinación fiscal, induce al fortalecimiento del federalismo en México.

Adicionalmente, nos permitimos proponer algunas instancias o vías jurisdiccionales idóneas, tanto en el orden federal como al nivel local, ambas en el ámbito de la llamada justicia constitucional o defensa constitucional. Para

tales efectos proponemos reformas tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a la propia Ley de Coordinación Fiscal.

### A) Autonomía hacendaria municipal



#### a. Aspectos constitucionales

Es menester recordar con toda precisión los alcances constitucionales de la autonomía hacendaria de los municipios en México a pesar de haber sido ya estudiada en el capítulo precedente, sobre todo por la perspectiva que adoptamos en este capítulo, es decir, pasamos de una visión teórica y general, a una visión pragmática y particular, como resulta el análisis que la SCJN en México hace de los conceptos y sus alcances de la autonomía hacendaria municipal a través de las tesis jurisprudenciales, desde luego atendiendo a nuestra realidad constitucional, política y jurídica.

La trascendencia de la autonomía hacendaria o financiera se debe, porque constituye el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa;<sup>403</sup> así pues, ella se justifica, en principio, por razones de orden político (descentralización territorial), y más aún por razones de orden administrativo: eficacia de la gestión y mayor control en ésta por parte de los administrados.<sup>404</sup>

Desde la Constitución de 1917, los debates sobre los alcances de la autonomía municipal fueron largamente discutidos por el Congreso Constituyente en los que nunca se tuvo duda en que la suficiencia financiera municipal era indispensable para tener un municipio libre; ya señalábamos en el capítulo anterior, que el diputado Heriberto Jara declaraba la autonomía hacendaria como la mejor defensa de la autonomía municipal.

En este sentido, la fracción IV del artículo 115 constitucional vigente, a la letra, establece:

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

...

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

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

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

---

<sup>403</sup> Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2005, p. 200.

<sup>404</sup> Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1964, p.228.

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

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

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

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.<sup>405</sup>

---

<sup>405</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 79.

Del Texto Constitucional aquí plasmado podemos destacar principalmente seis aspectos: primero, el ejercicio directo de los recursos que integran su hacienda pública; segundo, el reconocimiento para la obtención de contribuciones, participaciones y derechos por la prestación de los servicios públicos que le corresponda prestar; tercero, la prohibición a las leyes federales para limitar el establecimiento de contribuciones en materia inmobiliaria y servicios públicos; cuarto, la prohibición taxativa a las entidades para establecer exenciones o subsidios en las contribuciones exclusivas de los municipios; quinto, la aprobación del presupuesto de egresos municipal por parte de los ayuntamientos; y sexto, la declaración categórica, en razón a que es el ayuntamiento a quien corresponde ejercer directamente los recursos de la hacienda municipal.

No pasa desapercibido, que la hacienda pública municipal puede equipararse estrictamente a los ingresos municipales, esto es, que la composición de la hacienda pública municipal, de acuerdo a la definición constitucional, se forma de a partir de la clasificación que hace el constituyente de los distintos tipos de ingresos municipales, incluso por los que perciba por la libre administración de su patrimonio, pero no propiamente dicho de su patrimonio.

Retomando el tema de la autonomía hacendaria, Rafael Bielsa, explica, por ejemplo, que ésta comprende tres aspectos: preparar o proyectar su presupuesto de ingresos y egresos; la ejecución directa de dicho presupuesto de egresos y; demandar y defenderse en justicia.<sup>406</sup> Supuestos, los dos primeros, que la propia Constitución reconoce en el artículo de mérito; y el último, que por cierto coincidimos plenamente, correspondería, en todo caso a las ya multicitadas CC del artículo 105 fracción I de la Constitución.

Así pues, para nosotros está claro, que la intención del legislador fue garantizar un marco mínimo sobre los aspectos hacendarios municipales, al disponer la manera en que se ejercerá, quién lo hará, cómo se integra y cuáles son los alcances de la actividad soberana de la Federación y sus estados frente a la autonomía hacendaria o financiera de los municipios.

---

<sup>406</sup> *Ibíd.*, p. 229.

En la Exposición de Motivos de las reformas del artículo 115 Constitucional de 1983, consideradas por mucho las más importantes del siglo XX en materia municipal, al ampliar los alcances de la autonomía municipal en materias como la administrativa, jurídica y hacendaria, según lo estudiamos en el capítulo anterior, el Constituyente claramente prescribía que los municipios en México requerían el reconocimiento de mayores facultades y atribuciones que permitirán a los municipios desarrollar el grado de su autonomía indispensable para su desenvolvimiento a través de la autosuficiencia financiera, integrarán factores de independencia respecto a la administración de sus propios intereses y recursos, y se discutía que:

El principio rector de la presente iniciativa es el de devolver a la comunidad las posibilidades para su gobierno democrático, así como para que sea ella quien ejerza un efectivo control sobre su patrimonio por tanto, el ayuntamiento determinará de conformidad con sus ingresos, su presupuesto de egresos y está prohibido a las leyes federales y estatales conceder subsidios sobre las contribuciones propias del municipio.

Al fortalecerse las bases del financiamiento de los municipios, se hace más necesario que nunca que la legislatura local apruebe el presupuesto de ingresos, a fin de que las fuentes sean legalmente establecidas. Ello permitirá la normalización y uniformidad de todos los municipios de una misma entidad, asimismo, evitará arbitrariedad y corruptelas.<sup>407</sup>

Se actualizan pues, a favor de la institución municipal, aquella deuda pendiente del Congreso Constituyente de 1917 con los municipios en México, en muchos de los aspectos que quedaron solo en la mesa de discusión ante la inminencia de un plazo perentorio y se muestra también, con las reformas de 1999 una clara evolución hacia un nuevo federalismo y la predisposición a

---

<sup>407</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo XI artículos 111-122, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 381-385.

favor del municipalismo o municipalización<sup>408</sup> en México, al postular para el régimen interior municipal el concepto de gobierno y ya no el de administración, según lo estudiamos en el capítulo tercero.

No descartamos bajo ninguna circunstancia la trascendencia que tuvieron las reformas constitucionales de 1999, pues basta con recordar que a partir de ellas es que el municipio adopta la forma de gobierno y abandona, en consecuencia, la de órgano administrativo.

Al asumir esta nueva condición se sitúa al municipio como la instancia primaria de autoridad frente a los gobernados y la primera instancia de ejercicio del poder público, colocándose prácticamente en una situación de igualdad frente al estado y la Federación.

Por otra parte, hay que recordar que la autonomía municipal como garantía institucional provee a las instituciones una protección sobre su esencia, de tal suerte que las actuaciones de otros órganos u órdenes no puedan afectar o poner en riesgo su existencia o transformación substancial.

Hemos sostenido, que los elementos y alcances de la autonomía municipal consignados en el texto constitucional aseguran la indisponibilidad de aquella a legisladores y/o cualquier órgano público, de ahí que la disposición de un marco mínimo en materia de hacienda municipal cobra especial trascendencia para asegurar la libertad de los, ahora, gobiernos locales.

Por tanto, esta definición se lleva a su máxima expresión en torno a la autonomía hacendaria de los municipios en México, es categórica y descriptiva, no existe duda que la misma se instituye como una garantía constitucional para el ente municipal. A pesar de ello, no desestimamos lo que constituye uno de los presupuestos esenciales de nuestro estudio y propuesta: la necesidad de los municipios de contar con fuentes exclusivas, suficientes y disponibles de ingresos, más allá de la garantía constitucional.

---

<sup>408</sup> Actualmente, la descentralización política ha redundado en esfuerzos importantes para consolidar la federalización y la municipalización. En los regímenes federales, la entidad que recibe las tareas estatales es la región o la entidad federativa, de modo que el estado centralista o unitario desaparece y las entidades influyen en las decisiones del orden central mediante mecanismos institucionales... La municipalización no incide en la toma de decisiones a nivel central. Cuando razones históricas impiden el desarrollo de la federalización, se ha recurrido a la municipalización, consistente en entregar a los gobiernos locales atribuciones y recursos que antes se ejercían centralmente. *El Federalismo*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 3, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 119-120.

Así pues, los aspectos controvertibles los podemos explicar a partir del mismo texto constitucional, es decir, en forma directa se atenta contra la autonomía municipal cuando existe una intromisión de los órdenes de gobierno supramunicipales a través de cualquiera de sus órganos, que limite esa libertad para **administrar** su hacienda, como sería:

- La atracción de los órganos legislativos, de la Federación o las entidades para sus respectivas esferas, de las contribuciones en materia inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
- La negativa de otorgar o el retraso en la entrega de las participaciones a que tiene derecho;
- La limitación por parte de la legislatura de la entidad para aceptar, estudiar o rechazar las propuestas de establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;
- La falta del establecimiento de disposiciones generales claras para su distribución entre los municipios de una entidad;
- La concesión de subsidios o exenciones en las contribuciones materia inmobiliaria o en el pago de los derechos por la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios; y
- En general cualquier restricción o intervención en el ejercicio del gasto público municipal.

Particularmente, las situaciones que se destacan en el análisis que precede, tienen una connotación eminentemente constitucional y competencial, es decir, se desprenden de las facultades y derechos que el texto constitucional reconoce en el artículo 115 fracción IV a favor de la institución municipal.

Hasta este punto, la tutela judicial efectiva de la autonomía hacendaria municipal, queda al alcance de lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución, entiéndase en materia de CC, ya que el objeto de este medio

de control constitucional está orientado a la solución de los conflictos que surjan entre los órdenes de gobierno o sus órganos en cuanto al régimen competencial constitucional en el que se encuentran inmersos.

### **b. La tutela jurisdiccional de la autonomía hacendaria municipal**

La autonomía hacendaria municipal, deviene sin lugar a dudas de la autonomía municipal, es decir, que no podemos entender aquella sin el reconocimiento constitucional de ésta, sin embargo, también se ha sostenido en los temas que se anteponen, que no puede alcanzarse la autonomía, o libertad municipal sin la libertad financiera.

En este sentido, resulta conveniente precisar que la autonomía municipal, desde cualquiera de sus vértices, es el resultado de la descentralización del poder político en los municipios dentro del pacto federal, considerando su reconocimiento en la Constitución Política y por lo tanto, ésta se ve fortalecida al establecer principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios.

Así las cosas, los atributos legítimos de las entidades federativas o sus municipios, llámense libertad, independencia o autonomía, reflejan las características esenciales del nuevo federalismo mexicano<sup>409</sup> que transitan desde la garantía de la existencia autónoma de los estados (y en el caso de México sus municipios), la separación de poderes, la subordinación de los ordenamientos legales de los entes subnacionales a la Constitución General, hasta el sometimiento tripartito a un régimen de distribución de competencias de orden constitucional y la distribución de los recursos tributarios entre los órdenes de gobierno.<sup>410</sup>

Ahora bien, la interrogante que explica la razón de este apartado se limita a quién y cómo se garantiza el régimen federal dentro de un Estado con las características expuestas. Ya explicábamos que la autonomía, sea de

---

<sup>409</sup> Hablamos del nuevo federalismo mexicano, en el que se reconoce al municipio como orden de gobierno, una descripción más clara y amplia de funciones y el reconocimiento de de ciertas facultades o competencias constitucionales, en oposición de la teoría clásica del federalismo en la que solo reconoce al municipio como una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma la base de organización de los estados. Véase en el capítulo primero inciso "D)".

<sup>410</sup> Véase el subtema Características del Estado Federal, ubicado en el Capítulo I, inciso "B)", apartado "d.", subapartado "i."

cualquiera de los órdenes existentes dentro del pacto federal, presupone la posibilidad de demandar y defenderse en justicia, lo que supone a la vez la existencia de un medio de tutela judicial efectivo que asegure su libertad e independencia de los órganos políticos.

La garantía debe entenderse por encima de las garantías ya consagradas en la propia Constitución, es decir, los atributos institucionales o garantías institucionales reconocidas en el artículo 115 de la Constitución, requieren a su vez de una tutela externa (nosotros proponemos la jurisdiccional) que asegure invariablemente el respeto de las condiciones constitucionales.

En este sentido, como ya lo adelantábamos, corresponde a la SCJN constituirse en un auténtico tribunal constitucional, al resolver las controversias entre los municipios y los otros órdenes de gobierno a través de la CC, sin pasar por alto lo que la misma SCJN ha sostenido cuando señala que: “El reconocimiento del federalismo y la salvaguarda de la división de poderes son los elementos que determinan la existencia de la CC.”<sup>411</sup>

La propia Constitución establece en la fracción VI del artículo 104, que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de las controversias a que se refiere el artículo 105, mismas que serán de conocimiento exclusivo de la SCJN. Por su parte, en obvio de repeticiones, la fracción I del artículo 105 dispone que la SCJN conocerá de las CC que se susciten entre Federación, entidades federativas o municipios.

Entre las características más sobresalientes de las llamadas CC podemos destacar su naturaleza procesal jurisdiccional de única instancia que la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, plantean ante la Suprema Corte de Justicia, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, los órganos de gobierno, conculquen el federalismo, transgredan el reparto de competencias y dañen la soberanía popular.<sup>412</sup>

---

<sup>411</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2ª ed., México, 2004, p. 77

<sup>412</sup> *Ibidem*, p. 137

La naturaleza de las CC es, en consecuencia, la de un juicio<sup>413</sup> entre órganos o poderes que representan alguno de los órdenes de gobierno dentro del pacto federal, en el que se solicita la invalidez de una norma general o un acto de alguno de los órdenes que contravengan la Constitución.

Ahora bien, no es suficiente el planteamiento de inconstitucionalidad, sino que debe, en todo caso, producir una afectación o agravio<sup>414</sup> en la esfera competencial del orden o poder que lo incita.

Así, a partir de las reformas de 1983 al artículo 115 de la Constitución en las que se consolida la federalización hacia los municipios mediante la descentralización de las facultades que ya hemos venido señalando, se acrecienta la autonomía y a su vez se hace latente la necesidad de defender su esfera competencial, así como garantizarle los medios para el ejercicio de las mismas y; a partir de las reformas de 1994 al artículo 105 de la Constitución y de 1995 a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, se incluye a los municipios para que acudan a este juicio a resolver sus controversias con los demás órdenes de gobierno.

Se infiere, entonces, que la tutela jurídica de este instrumento procesal es la protección del ámbito de atribuciones que la Constitución Federal prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, de aquellos que se derivan del sistema federal y del principio de división de poderes,<sup>415</sup> tal es el caso del municipio que encuentra su pleno reconocimiento desde el punto de vista constitucional, económico y jurídico en el federalismo mexicano, según lo

---

<sup>413</sup> En términos generales, la expresión juicio tiene dos grandes significados en el derecho procesal. En sentido amplio, se utiliza como sinónimo de proceso y, específicamente, como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso. En un sentido restringido, también se emplea la palabra juicio para designar sólo una etapa del proceso –la llamada precisamente de juicio– y aun sólo un acto: la sentencia. En la doctrina, la legislación y la jurisprudencia mexicanas, es mucho más frecuente la utilización de la expresión juicio en el significado amplio. Incluso, por la importancia de este concepto dentro del juicio de amparo, la tercera sala de la SCJ ha sostenido la siguiente tesis de jurisprudencia: “la Suprema Corte tiene establecido, en diversas ejecutorias que por juicio, para los efectos del amparo, debe entenderse el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva”. Ovalle Favela, José, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2002, p. 735 y 736.

<sup>414</sup> En un sentido muy amplio, el agravio es el equivalente a perjuicio o afectación de un interés jurídico. Fix- Samudio, Héctor, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 198-200.

<sup>415</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La División de Poderes*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 3, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 107

hemos justificado plenamente en los capítulos precedentes.

El federalismo mexicano exige por tanto que la Federación como las entidades federativas y sus municipios tengan perfectamente delimitadas sus competencias, según lo explicábamos en el primer capítulo de esta investigación, de tal suerte que cada una de ellas ingrese en la jurisdicción que le corresponda,<sup>416</sup> y unos y otros respeten en el ejercicio de sus funciones las facultades reconocidas al otro, dicho de otra manera, constreñir y obligar si es necesario, a los órdenes de gobierno o sus órganos que ajusten su actuación y la realización de sus actos a lo que dispone la propia Constitución.

En conclusión, según hemos expuesto en el presente apartado, la tutela judicial efectiva de las facultades y atributos reconocidos en la Constitución Federal a los municipios en México, entre ellos el de la autonomía hacendaria consignada en la fracción IV del artículo 115 del texto Constitucional, la encuentran en el juicio de control constitucional previsto en el artículo 105 fracción I de la Carta Magna Nacional, denominado controversias constitucionales, ya que sin lugar a interpretaciones, la naturaleza del juicio apunta hacia la defensa de los atributos previstos por el mismo documento para los órdenes de gobierno reconocidos por ella misma.

En orden a las líneas que anteceden, proponemos una descripción amplia y detallada de los criterios más relevantes en esta materia la SCJN ha emitido al respecto, con los cuales pretendemos justificar en primer lugar, la idoneidad de la vía para que los municipios acudan a ella a buscar solución a los agravios de la Federación y los Estados y, en segundo, la garantía jurisdiccional efectiva de la autonomía hacendaria municipal en términos de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución.

### **c. Opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Bajo la tutela jurisdiccional de la SCJN y en los términos previstos en el artículo 105 fracción I de la Constitución y su ley reglamentaria, la autonomía municipal así como la autonomía hacendaria que se deriva del diverso 115 fracción IV, encuentran su garantía pues está claramente definido el ámbito de competencia municipal a proteger.

---

<sup>416</sup> *Ibidem*, p. 78.

Siguiendo entonces el diagnóstico de situaciones controvertibles en materia de autonomía hacendaria municipal, expuesto en el inciso “a.” de este apartado y capítulo cuarto, es que nos permitimos justificar, bajo las diferentes reflexiones de la Corte, como los agravios a la esfera municipal en materia de su autonomía hacendaria han merecido el estudio del máximo tribunal.

Explicábamos en al apartados anteriores que el constituyente fue categórico en algunos aspectos como lo la forma y el sujeto de la administración de la hacienda, sin embargo, la Corte ha hecho una descripción exhaustiva de los principios, derechos y facultades de los municipios a partir del texto constitucional multicitado, dando así una visión integral del contenido de la fracción IV del artículo 115 Constitucional. Sirva la siguiente tesis aislada para entender los alcances del precepto aludido:

HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas

fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) **el principio de integridad de los recursos municipales**, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las 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; e) **el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales**, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f)

la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.<sup>417</sup>

Así pues, se destacan, de la interpretación que hace la Corte de la mencionada fracción y artículo cuatro principios, una facultad y un derecho a favor de los municipios, que podemos esbozar de la siguiente manera:

- Principio de libre administración;
- Principio de ejercicio directo de los recursos;
- Principio de integridad de los recursos municipales;
- Principio de reserva de fuentes;
- Facultad tributaria compartida sobre la propiedad inmobiliaria y;
- Derecho de los municipios a percibir contribuciones.

De estos principios, facultades y derechos municipales que se desprenden de la interpretación de la Corte, merece, a nuestro juicio, especial atención la facultad tributaria compartida sobre la propiedad inmobiliaria entre municipio y legislatura estatal. El resto de los conceptos creemos están por demás claros en sus contenidos y alcances dentro de la tesis expuesta, así como, en el desarrollo del capítulo tercero de este trabajo.

En este orden de ideas, resulta paradójico hablar de una facultad

---

<sup>417</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXXII, noviembre de 2010, Tesis 1a. CXI/2010, página 1213.

tributaria municipal, cuando hemos expuesto en reiteradas ocasiones la falta de potestades tributarias constitucionales a favor del ente municipal en México; no obstante, el concepto aquí vertido adquiere dimensiones no concebidas para la teoría constitucional y para el federalismo fiscal, entendido este como la distribución equitativa de las potestades tributarias entre Federación y estados, para allegarse de los recursos suficientes,<sup>418</sup> en el marco del federalismo clásico.

Hasta ahora, solo habíamos reconocido a favor de los municipios las competencias tributarias,<sup>419</sup> producto de la descentralización administrativa, misma que se actualiza a partir de los convenios de coordinación administrativa entre los municipios, la Federación y las entidades.

Si bien es cierto, que las potestades tributarias sólo se refiere a la autoridad que tiene el Estado para crear tributos o actuar fiscalmente sobre las actividades o fuentes de riqueza, y éstas sólo pueden derivarse de un orden normativo superior como lo es la Constitución, también lo es, que es la misma Constitución faculta al municipio a proponer a las legislaturas cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; y que aquellas (las legislaturas estatales) aprobarán el respectivo presupuesto de ingresos con base en dicha propuesta.

En este orden de ideas, podemos deducir que existe una corresponsabilidad entre municipio y legislatura al momento de establecer dichas contribuciones, más aún, si consideramos la calidad que le otorga la SCJN a la propuesta municipal de dichas contribuciones, cuando asevera que: "...tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales."<sup>420</sup>

Aunado a lo anterior, el Pleno de la SCJN, también ha dicho que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que los supuestos señalados en la

---

<sup>418</sup> Véase el capítulo segundo: federalismo fiscal y poderes tributarios.

<sup>419</sup> La competencia tributaria del Estado es una facultad general y abstracta inherente al gobierno. A diferencia de la potestad tributaria, las competencias tributarias no están orientadas a la creación de impuestos, más bien están orientadas a la recaudación o la manera de allegarse aquellos impuestos. Véase el Capítulo Segundo, Inciso A), apartado b.

<sup>420</sup> Cfr. Controversia constitucional 70/2009. Municipio de Santiago Yaveo, Choapam, Estado de Oaxaca. 2 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

fracción IV del artículo 115 de la CPEUM, conforme al artículo 31, fracción IV del mismo texto Constitucional, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa, que le da la facultad de iniciativa.<sup>421</sup>

Hasta aquí, hemos abordado el tema de la autonomía hacendaria como un todo a partir de la interpretación judicial de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, es momento de dar paso a las diferentes interpretaciones del mismo órgano jurisdiccional, la SCJN, en orden a nuestro diagnóstico de situaciones controvertibles que causan una afectación a la esfera competencial de los municipios en lo que a los supuestos de autonomía hacendaria se refiere.

Decíamos en el primer apartado de este inciso, que uno de los riesgos de la autonomía hacendaria municipal se traducía en *“la atracción de los órganos legislativos, de la Federación o las entidades para sus respectivas esferas, de las contribuciones en materia inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio*

---

<sup>421</sup> **HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Tesis P./J.111/2006, página 1129. La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal.

Controversia constitucional 15/2006. Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo. 26 de junio de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el diez de octubre en curso, aprobó, con el número 111/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de octubre de dos mil seis.

*de valor de los inmuebles.”*

Asimismo, hemos venido manteniendo la postura de la necesidad de contar con fuentes exclusivas o reservadas de ingresos a los municipios, como garantía constitucional de su autonomía financiera, de tal suerte que la previsión de las contribuciones, en materia inmobiliaria a favor de los municipios en el texto Constitucional, deja a éstas fuera del alcance de las legislaturas u órganos federales y estatales.

También señalábamos que uno de los actos que vulneran la autonomía hacendaria es el de *“limitar por parte de la legislatura de la entidad para aceptar, estudiar o rechazar las propuestas de establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”*

Esta situación está íntimamente ligada a los conceptos que ya exponíamos en párrafos anteriores, sin embargo, en aquel momento defendíamos la posibilidad de reconocer una potestad tributaria a los municipios, aunque compartida y como el elemento que activa el procedimiento legislativo para la posterior aprobación del presupuesto de ingresos; en este caso, más bien como la posibilidad que existe, hipotéticamente, de desestimar o modificar la propuesta original del ente municipal.

Al respecto, el Pleno de la SCJN, en reiteradas ocasiones se ha pronunciado al respecto. En la Controversia Constitucional radicada bajo el número 14/2004, sostiene que:

las garantías a favor de los municipios como la libre administración de la hacienda, la integridad de los recursos municipales y la existencia de fuentes de ingresos reservadas a los municipios quedarían soslayadas si las legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del impuesto predial, sin necesidad de considerar la propuesta municipal.<sup>422</sup>

---

<sup>422</sup> **PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN**

Asimismo, el presupuesto de riesgo señalado, no sólo brinda la posibilidad de un poder legislativo estatal con el imperio para repudiar la propuesta municipal, sino que también podrían mediar distorsiones arbitrarias a la propuesta original. Por lo anterior, el Pleno de la SCJ también ha sostenido que las legislaturas estatales solo podrán alejarse o modificar las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.<sup>423</sup> Entendida esta justificación como un límite a la libertad

---

**FEDERAL).** *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XX, Diciembre de 2004, Tesis P./J. 122/2004, página 1124. La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

**Controversia constitucional** 14/2004. **Municipio** de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

<sup>423</sup> **HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.** *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Tesis P./J. 112/2006, página 1131. El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando

de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental.

Una tercera hipótesis sobre los actos de los poderes supramunicipales que conculcan derechos locales bajo la óptica de la autonomía financiera es “la negativa de otorgar o el retraso en la entrega de las participaciones a que tiene derecho.”

No está de más recordar que entre los componentes de la hacienda pública municipal, previstos en el Texto Constitucional se encuentran las participaciones federales, que por cierto deberán ser enteradas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que las legislaturas estatales anualmente determinen.

También hay que mencionar que el artículo 6 de la LCF amplía las condiciones sobre las cuales deberán ser entregadas las participaciones, entre las que podemos enunciar: que las mismas nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado del FGP; las mismas se entregarán a través del Estado dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso en la entrega de las participaciones dará lugar a el pago de intereses; en caso de no ser entregadas por la entidad, la Federación hará la entrega directamente a los municipios y serán cubiertas en efectivo y

---

aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.", las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

**Controversia constitucional 15/2006. Municipio** de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo. 26 de junio de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el diez de octubre en curso, aprobó, con el número 112/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de octubre de dos mil seis.

sin deducciones.<sup>424</sup>

Las características descritas de las participaciones federales a favor de los municipios, radican principalmente en el principio de integridad de los recursos, que ya habíamos expuesto, es decir, la facultad de elaborar y aprobar su propio presupuesto de egresos para el cumplimiento de las competencias constitucionales asignadas, redundando en la imperiosidad de contar con la certeza de recursos económicos disponibles, de tal manera que, la falta de éstos o el retraso en la entrega de los mismos vulneran la esfera presupuestaria y competencial de los municipios, en tanto esquilma la capacidad de responder a las necesidades propias de su gobierno.

Al respecto, la SCJN ha dicho que las participaciones federales destinadas a los municipios constituyen uno de los elementos esenciales del principio de integridad de recursos económicos, por ello:

... una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva,

---

<sup>424</sup> **Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 6o.-** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al artículo 3 de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.

porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.<sup>425</sup>

Ahora bien, no pasamos por alto, que la interpretación judicial ubica la integridad de los recursos municipales a partir de que la Federación decide

---

<sup>425</sup> **RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.** *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XIX, Junio de 2004, Tesis P./J. 46/2004, página 883. La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 -que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos-, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.

**Controversia constitucional** 5/2004. Ayuntamiento del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán. 8 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy ocho de junio en curso, aprobó, con el número 46/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de junio de dos mil cuatro.

transferir cierto tipo de recursos, pero no alcanza, dicha interpretación, cuando teniendo el derecho por ley, la Federación todavía no decide la transferencia, es decir, que el principio de integridad de los recursos queda limitado a la decisión de transferencia y no se actualiza si por actos legislativos o administrativos de la Federación o sus entidades, no se completa la participación de dichos ingresos, que a juicio de Sergio de la Garza la percepción de ingresos por parte de los municipios son de fundamental importancia, porque le brindan la seguridad permanente de prestar los servicios públicos esenciales para su población.<sup>426</sup>

Por otra parte, la norma constitucional dispone que la distribución de las participaciones federales se hará de acuerdo a las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas de los Estados, de tal suerte que hemos identificado como una situación de riesgo a la autonomía financiera de los municipios *“la falta del establecimiento de disposiciones generales claras para su distribución entre los municipios de una entidad.”*

Si bien es cierto que los municipios de una misma entidad no gozan de la garantía prevista en el artículo 31 fracción IV, respecto a los conceptos de proporcionalidad y equidad frente a aquella, al momento de la distribución de las participaciones, también lo es que no puede ser tomada como base de la distribución una medida legislativa arbitraria.

El Pleno de la Suprema Corte ha resuelto al respecto, que las bases, montos y plazos para la distribución de las participaciones federales deben estar claros y disponibles a los municipios, de tal suerte que puedan identificar, con fundamento en las formulas establecidas, si los montos entregados a sus haciendas son los que les corresponden.

La anterior aseveración se demuestra con la siguiente jurisprudencia:

PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO,

---

<sup>426</sup> Citado por Margain Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 239.

## A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN.

El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece 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, de 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. Consecuentemente, ese derecho de los Municipios de recibir, entre otros recursos, participaciones federales, conforme a las leyes estatales bajo un determinado porcentaje, implica también que tengan conocimiento cierto de la forma en que se les están cubriendo tales participaciones, para lo cual el propio precepto constitucional impone una condición a las Legislaturas de los Estados para legislar al respecto y una obligación a los gobiernos estatales para que además de remitir esos fondos a los Municipios, les expliquen pormenorizadamente cuál es el monto global de las participaciones federales recibidas, la forma en que éstas se distribuyen entre todos los Municipios y la manera en que se conforman las sumas que se están enviando, es decir, tienen el deber de dar a conocer a cada Municipio la forma en que se establece tal distribución, a través de un informe detallado que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de las referidas cantidades. En estas condiciones, cabe concluir que los Municipios tienen el derecho constitucional de recibir participaciones de los fondos federales y de exigir a la autoridad estadual la información necesaria respecto de su distribución.<sup>427</sup>

En este sentido, podemos afirmar que en caso contrario, es decir, al no

---

<sup>427</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIII, junio de 2001, Tesis P./J. 82/2001, p. 579.

transparentarse los métodos, formulas u operaciones a las que se sometieron las participaciones federales para obtener las cantidades asignadas a cada municipio, se transgrede el principio de integridad de los recursos económicos municipales, al no brindar certeza sobre las mismas.

Otro de los riesgos que identificamos es “la concesión de subsidios o exenciones en las contribuciones materia inmobiliaria o en el pago de los derechos por la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios.”

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia, ha sostenido que:

si las leyes federales y estatales establecen una exención o cualquiera otra forma liberatoria de pago, con independencia de la denominación que se le dé, y se limita o prohíbe la facultad otorgada a los Municipios de recaudar las mencionadas contribuciones, es innegable que ello resulta contrario al referido artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que afecta el régimen de libre administración hacendaria.<sup>428</sup>

---

<sup>428</sup> **MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE AQUÉLLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, Agosto de 2003, Tesis P./J. 44/2003, página 1375. De conformidad con lo dispuesto en el mencionado precepto **constitucional**, los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, incluyendo las tasas adicionales 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, las participaciones federales que les sean cubiertas por la Federación, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; además, el citado artículo **constitucional** prevé la prohibición expresa para que las leyes federales y locales establezcan exenciones a favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones señaladas. En consecuencia, si en dichas leyes se establece una exención o cualquiera otra forma liberatoria de pago, con independencia de la denominación que se le dé, y se limita o prohíbe la facultad otorgada a los Municipios de recaudar las mencionadas contribuciones, es innegable que ello resulta contrario al referido artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que afecta el régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no poder disponer y aplicar esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, les resta autonomía y autosuficiencia económica. **Controversia constitucional** 13/2002. **Municipio** de Hermosillo, Estado de Sonora. 20 de mayo de 2003. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy catorce de julio en curso, aprobó, con el número 44/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de dos mil tres.

En nuestra opinión, al declararse textualmente la prohibición en el artículo 115, fracción IV a las leyes federales y estatales para exentar o subsidiar alguna de las contribuciones reconocidas como exclusivas a los municipios, es evidente la invasión de competencias, de manera que, no solo se justifica la opinión acertada de la Corte sino la instancia jurisdiccional en la que se resuelve, como lo es la prevista en el artículo 105, fracción I de la Norma Fundamental.

Asimismo, encontramos que la SCJN al resolver Contradicción de tesis 483/2009. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México (actual Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito), el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito (actual Tribunal Colegiado en Materia Penal de dicho circuito). 2 de junio de 2010, sostuvo que:

...las normas legales que establezcan exenciones respecto de las contribuciones reservadas a favor del **Municipio** violan el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, las exenciones establecidas por un Congreso Local en la respectiva ley de hacienda municipal respecto del impuesto sobre adquisición de inmuebles, sin que medie solicitud del **Municipio** que es a quien corresponde otorgar las exenciones, violan el artículo 115, fracción IV, inciso a), y párrafo segundo, **constitucional**, al existir prohibición expresa tanto para las leyes federales como para las estatales de establecer exenciones sobre las fuentes de ingreso consagradas a favor del **Municipio**; ... la restitución al quejoso en el goce de la garantía individual violada implicaría contravenir la prohibición **constitucional** al ampliarle el privilegio de la exención al quejoso, en detrimento del **Municipio** relativo y de la finalidad perseguida por el Constituyente de establecer fuentes primarias de ingresos propias e intocables al **Municipio** con el fin de no afectar su derecho a percibir los ingresos correspondientes y garantizar con

ello el régimen de libre administración hacendaria mediante la autosuficiencia económica que asegure su autonomía.<sup>429</sup>

Si bien es cierto que el criterio se refiere a la exención del impuesto sobre adquisición de inmuebles, el cual queda comprendido dentro de los supuestos del inciso a) de la fracción IV del artículo 115, también resulta obvio que los alcances de dicha interpretación comprenden los demás supuestos<sup>430</sup>, pues resultaría ocioso que el criterio tuviera incidencia solamente sobre una de las contribuciones allí previstas, lo novedoso de esta reflexión es por la intervención de un particular y por sobre el cual, la Corte resuelve mantener a favor del municipio su derecho a percibir las contribuciones correspondientes.

Finalmente, del diagnóstico a los aspectos constitucionales hipotéticos que ponen en riesgo la autonomía financiera municipal, señalábamos que “en general cualquier restricción o intervención en el ejercicio del gasto público municipal.”

En este sentido, cabe recordar uno de los principios esenciales de la autonomía hacendaria municipal, como lo es la libre administración de la hacienda pública,<sup>431</sup> la cual consiste en la independencia de gestión financiera, la determinación de los gastos públicos y la ejecución del presupuesto,<sup>432</sup> misma que se ve transgredida con la mínima intervención en el gasto público

<sup>429</sup> *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XXXII, julio de 2010, Tesis 2a/J. 26/2010, p. 268.

<sup>430</sup> Es decir, que si las exenciones o subsidios buscan la reducción o eliminación del pago de derechos, aprovechamientos o cualquiera de las contribuciones reconocidas a los municipios en la fracción IV del artículo 115 constitucional también se afecta la esfera económica o financiera municipal.

<sup>431</sup> **HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XI, Febrero de 2000, Tesis P./J. 5/2000, página 515. En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Gúitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

<sup>432</sup> Bielsa, Rafael. *Ob. Cit.* p. 229.

de las legislaturas u órganos federales y estatales.

Los extremos de la intervención o restricciones del gasto municipal pueden determinarse hipotéticamente en tantas situaciones como disposiciones normativas o actos emitan quienes se coordinan fiscalmente, de tal suerte que resultaría estéril para nuestro estudio, iniciar un análisis pormenorizado de tales situaciones.

En conclusión, aquellas hipótesis que resultaron del diagnóstico de los aspectos constitucionales que vulneran la autonomía hacendaria municipal, han encontrado un precedente en el máximo Tribunal Nacional como resultado de la substanciación de los juicios de controversias constitucionales iniciados por municipios. Esto no extraña porque la instancia, como lo justificamos anteriormente, constituye una vía de control constitucional y las hipótesis descritas surgen del análisis del Texto Constitucional en lo concerniente a las competencias, facultades y derechos de los municipios en el marco del régimen competencial propio del pacto federal en el que se encuentra inmerso.

El reto es entonces, encontrar la vía idónea y su justificación, constitucional o jurisdiccional, para la solución de las controversias que se susciten entre los municipios y los demás órdenes de gobierno cuando el ámbito de afectación provenga de una ley secundaria y no de competencias o procedimientos netamente constitucionales.

## **B) Autonomía fiscal municipal**

### **a. Aspectos controvertibles de la Ley de Coordinación Fiscal**

Uno de los presupuestos esenciales de nuestro estudio se centra en la identificación de aquellos aspectos, actos o circunstancias que vulneran la autonomía fiscal de los municipios, con motivo de la actividad propia de los órganos legislativos, incluso administrativos, ya sean federales o estatales, en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe destacar, que hablamos de autonomía fiscal y no de autonomía hacendaria o financiera. Es nuestra intención, como lo hicimos notar en el capítulo anterior, desarrollar acotar el concepto de autonomía hacendaria a una de sus implicaciones más elementales como lo es la exclusividad, suficiencia y disponibilidad de fuentes de ingresos, más allá del universo de bienes o patrimonio, recursos y gasto municipal; tampoco la administración o manejo de

su ingresos; o simple y llanamente, como lo hace la Constitución, la descripción general de sus ingresos.

Lo que estamos privilegiando con nuestra propuesta es la determinación de fuentes suficientes, para el cumplimiento de los fines municipales, de ingresos fiscales y su recaudación si fuera el caso; ingresos fiscales atendiendo a su naturaleza, desde luego que la salida pragmática a la problemática de los ingresos municipales pudiera pensarse en el otorgamiento de potestades tributarias en ciertas materias, como sucede con la materia inmobiliaria, con las limitaciones conceptuales y procesales que ya exponíamos en el apartado anterior.

Otras de las soluciones al conflicto de la suficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de los fines municipales es el caso de las participaciones federales o bien de las percepciones reconocidas en la LCF cuando los municipios realizan algunas actividades de administración fiscal, reguladas bajo los parámetros de los convenios de colaboración administrativa<sup>433</sup> que ya estudiábamos en el capítulo tres de este trabajo; que si bien su integración al erario municipal no es por la exacción directa de los municipios, el origen es netamente impositivo en el primer caso y en el segundo, como consecuencia de actos administrativos municipales tendientes a mejorar la recaudación de las contribuciones federales o estatales.

Desde nuestra perspectiva, el tema cobra especial relevancia, ya que del texto de la misma ley no se observan instancias idóneas, ni administrativas no judiciales, para la atención de controversias, disconformidades o contrariedades que afecten directamente el sistema fiscal municipal y en consecuencia, se observa también un alto grado de indefensión de una institución en la que recae la prestación de servicios públicos básicos, así como

---

<sup>433</sup> Los convenios de colaboración administrativa o coordinación en materia de administración de ingresos federales implican la ejecución de acciones en materia fiscal de los ingresos coordinados por parte de las entidades federativas, los cuales provienen del impuesto sobre la renta, impuesto al activo, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto empresarial a tasa única, impuesto a los depósitos en efectivo, impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos y de multas impuestas por las autoridades administrativas no fiscales. Véase el tema de Convenios de Colaboración Administrativa, ubicado en el capítulo segundo, inciso "C)", apartado "c.", subapartado "ii."

el ejercicio de atribuciones y facultades necesarias para el desarrollo de la jurisdicción territorial que le corresponde, cuando lo que está en riesgo son sus ingresos.

En este sentido, es trascendental la existencia de una garantía a los derechos reconocidos a los municipios en materia de ingresos por conceptos de participaciones, aportaciones o coordinación administrativa con la Federación o los estados. Particularmente, nos inclinamos por una tutela judicial efectiva de aquellos, más que por una instancia de naturaleza administrativa.

Lo anterior, lo justificamos a partir del análisis que hemos hecho a lo largo de los tres capítulos que preceden a éste, en los cuales, se expone el papel de los municipios en el federalismo mexicano a partir de su realidad histórica, constitucional, política, jurídica y económica.

Si no existe tutela judicial efectiva del principal instrumento de realización de PP como lo son los presupuestos (ingresos y egresos) queda sin efecto uno de los conceptos constitucionales básicos de los entes locales, que es el de su autonomía, porque si bien es cierto que tienen asignado un catálogo de competencias por la Constitución Federal, al día de hoy no queda claro el mecanismo, instancia o vía que le garantice el de recursos reconocidos en la LCF, para cumplir con sus objetivos constitucionales.

Esto puede deberse a la observancia fiel de la teoría clásica del federalismo, en la que los municipios solo existen como forma de organización política y administrativa en la esfera de la entidad federada a la que pertenecen; o bien a la suerte de su origen en la Constitución de 1917, en la que se concibe un municipio libre sin ningún otro elemento que le garantice dicha libertad.

Sin embargo, no pasan desapercibidas algunas características extendidas a la figura municipal en México de las últimas décadas, como lo es su reconocimiento en la Constitución Federal como orden de gobierno autónomo, la forma en que se organiza su gobierno, el reconocimiento de su autonomía política, administrativa, jurídica y financiera; lo que pudiera exceder la esfera interna de las entidades federativas y de las constituciones locales.

Más aún, si los actos que afectan la esfera municipal, no constituyen una afectación directa a los conceptos o formalidades de la Constitución Federal,

como pueden llegar a ser los actos meramente administrativos que nacen de la aplicación o interpretación de la LCF, el municipio precisa instancias que soporten y garanticen los atributos concedidos por el orden Constitucional, que dicho sea de paso, está por encima de los órdenes federal y estatal.

Así las cosas, del análisis sistemático de las disposiciones contenidas en los artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, advertimos como aspectos controvertibles, los siguientes:

- Del artículo 6º, segundo párrafo, el plazo para la entrega de las participaciones, así como, el pago de los intereses que se generen por el retraso de su pago, es decir, las mismas deberán ser entregadas dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes por las entidades federativas, en su defecto, si el pago, entrega o depósito de las mismas excede del quinto día la Federación hará la entrega directamente y calculará los intereses respectivos con cargo a las participaciones que le correspondan a la entidad;
- Del artículo 7º de la LCF, los cálculos, ajustes y liquidaciones de las cantidades del Fondo General de Participaciones a las entidades y en la parte proporcional que corresponda a los municipios; lo anterior redundará en los municipios, ya que los cálculos mensuales se hacen tomando como base la RFP del mes anterior al que se está liquidando, pudiendo ser mayor en ese mes la RFP e impactando en los ingresos municipales la falta de actualización;
- Del artículo 10º, último párrafo, cuando las entidades decidan no adherirse al SNCF participarán de los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º, fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional,<sup>434</sup> sin que

---

<sup>434</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

**XXIX.** Para establecer contribuciones:

...

**5o.** Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

se constituya un porcentaje mínimo de esa participación federal para los municipios, con excepción del impuesto sobre energía eléctrica; en este sentido, el grado de afectación a los municipios de una entidad sería catastrófico, presupuestalmente hablando, ya que según explicábamos en el capítulo segundo y tercero, los ingresos municipales se integran en más del 60% por las transferencias federales, mismas que se actualizan a partir de la adhesión de la entidad federativa respectiva a la SNCF;

- Del artículo 10<sup>o</sup>-B, tercer párrafo, la declaratoria que hace la SHCP por la que deja sin efectos el convenio de coordinación de derechos con la entidad o municipio, afectando los ingresos en la parte proporcional que le corresponda al municipio por el Fondo de Fomento Municipal; es decir, si la SHCP considera que el cobro de una licencia para el ejercicio de alguna actividad comercial como la explotación de mezquite para la elaboración de carbón contraviene el convenio de coordinación en derechos, dará por terminado el mismo reduciendo el FFM;
- Del artículo 11<sup>o</sup> la disminución de las participaciones a las entidades, en la parte proporcional que afecte a los municipios; como pudiera resultar si una entidad federativa en uso de sus facultades tributarias decidiera gravar la producción de tabaco, por ejemplo y la consecuencia fuera la reducción de las participaciones en la parte proporcional lo recaudado por la contribución establecida;
- Del artículo 11<sup>o</sup>, segundo párrafo, la declaratoria por parte de la SHCP por la que se resuelve su separación del SNCF, en la parte proporcional que le corresponde a los municipios del FGP, FFM y de los demás convenios celebrados que representen un ingreso fiscal al municipio; nuevamente la disminución substancial de los ingresos municipales por quedar desadherida la entidad al SNCF;
- Del artículo 13<sup>o</sup>, con motivo de la adhesión al SNCF, cuando la entidad

---

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 43-47

hubiese celebrado convenio de colaboración administrativa en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración; en el que los municipios estén autorizados para ejercer dichas actividades, y se declara la separación de la entidad del SNCF, en lo que corresponde a las percepciones pactadas para los municipios por la realización de las actividades de administración fiscal; es decir, la reducción o eliminación de los incentivos económicos por el ejercicio de dichas facultades disminuye los ingresos municipales; y

- En general, todos los actos de la Federación o los estados que afecten las bases, montos y plazos de las participaciones federales y los demás ingresos previstos en la LCF, a favor del municipio, en la parte proporcional que les corresponda, como lo sería, la decisión arbitraria de la legislatura local de reducir los montos a las zonas rurales o a las zonas urbanas sin una base objetiva y razonable.

Así pues, los aspectos antes enunciados, en nuestra opinión atentan contra la base mínima de recursos o ingresos disponibles para el cumplimiento de los fines municipales. Si bien es cierto que muchos de ellos están sujetos a una serie de condiciones que escapan del arbitrio municipal, estamos convencidos que una vez que se integran a la esfera hacendaria municipal, su modificación, suspensión, retiro, retención, desaparición o negativa afecta invariablemente la autonomía fiscal.

También es importante subrayar que la mitad de las situaciones controvertibles o de afectación a la autonomía municipal que detectamos, tienen una doble condición: el supuesto que de actualizarse agravia la esfera económica de los municipios y la consecuencia que ello provoca, como resulta la separación del SNCF.

Así pues, la autonomía fiscal de los municipios debe entenderse como el cúmulo de ingresos provenientes de las contribuciones disponibles a los municipios, sean federales, estatales o municipales, y la libertad para la procuración de los mismos; sin perjuicio de la autonomía hacendaria que implica el manejo o administración de aquéllos.

## **b. Opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Ya apuntábamos en el apartado anterior, que la Corte había sugerido el reconocimiento de dos principios, por cierto, totalmente convenientes a nuestra postura, el de integridad de los recursos municipales y el de reserva de fuentes de ingresos municipales.

La LCF ofrece a los municipios condiciones precisamente sobre la integración de las transferencias federales por cualquiera que sea su naturaleza o tipo, incluso de las que se le han reservado en exclusividad, como resultan las contribuciones en materia inmobiliaria y sobre las cuales dispone que estarán excluidas de los límites de los convenios que celebren las entidades para coordinarse en derechos.

Estas condiciones a las transferencias federales, constituyen el insumo principal de nuestro diagnóstico en la dimensión legal propuesta: la de la LCF; y evidentemente no todas ellas se pueden estudiar a partir de las garantías municipales consignadas en el artículo 115 constitucional, o sea, que en apariencia, quedarían fuera del alcance de la tutela de una instancia de control constitucional como sería la CC, sobre todo porque no hay otra afín a la defensa de las competencias municipales.

En este sentido, cobra especial importancia nuestro análisis, ya que a pesar de lo expuesto en el párrafo que antecede, la SCJN ha emitido su opinión en torno a los conceptos de autonomía hacendaria, ampliando su interpretación y estudio a situaciones aquí develadas, con un marco de referencia normativo secundario, como es la LCF.

Pues bien, del diagnóstico propuesto, resultan ocho situaciones controvertibles, derivadas del texto literal de algunos dispositivos de la LCF que escapan de la competencia de la SCJN en vía de la CC, al menos atendiendo la naturaleza de la instancia y obviamente al contenido del artículo 105 constitucional fracción I y la Ley Reglamentaria respectiva, sin embargo, en algunos casos, decíamos, existen opiniones de la Corte, por lo que pretendemos, a partir de éstas, justificar la idoneidad de la vía para atender cuestiones de legalidad y no solamente de constitucionalidad.

El primer supuesto que identificamos en la LCF se encuentra previsto en el artículo 6° del citado ordenamiento y el cual consiste en “el retraso, retención o negativa de pago, en el plazo señalado legalmente, a los municipios de las

transferencias federales, específicamente de las participaciones, que por su naturaleza se encuentran comprendidas en el ámbito de la libre administración, así como el pago de los intereses respectivos”.

Al respecto, no genera un reto definir con precisión los alcances del estudio por la instancia jurisdiccional propuesta para la solución de esta situación presuntamente controvertible en perjuicio de la institución municipal, ya que en este sentido la SCJN se ha pronunciado a favor del pago de intereses por el pago extemporáneo de las participaciones a los municipios (véase los alcances de la tesis jurisprudencial no. 46/2004 en la cita no. 22 de este capítulo).

Simple y llanamente el Pleno de la Corte ha concluido, de la interpretación sistemática de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que al reconocimiento exclusivo de una serie de competencias le corresponde, por ende, la entrega de recursos económicos de manera puntual y efectiva, atendiendo a la facultad municipal de programar y aprobar el presupuesto de egresos y por la cual deben de tener certeza plena de la disponibilidad de los recursos económicos, por lo tanto, dice la Corte:

...Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.<sup>435</sup>

Desde luego que lo que se privilegia en primera instancia es la entrega puntual de los recursos, dado el imperativo constitucional de la elaboración del presupuesto de egresos, pero en su defecto, la LCF, consigna la obligación para quien incumple de pagar los intereses respectivos el perjuicio que se causa; desde luego la SCJN coincide en la prevención legal.

Ahora bien, del artículo 7º de la LCF sustraemos una segunda posibilidad de

---

<sup>435</sup> Tesis: P./J. 46/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Novena Época, junio de 2004, p. 883.

afectación a la esfera económica de los municipios, en orden a “los cálculos, ajustes y liquidaciones de las cantidades del Fondo General de Participaciones a las entidades y, en la parte proporcional que corresponda, a los municipios.”

Ya de suyo las fórmulas para la composición del FGP son complejas y más los criterios y fórmulas para su distribución entre las entidades federativas. A esto hay que abonarle que la entrega de las participaciones a cuenta de este Fondo parten de una base predictiva sobre la recaudación federal. En otras palabras, las participaciones que se entregan a los estados y municipios no tienen bases reales sino presuntivas y por lo tanto requieren de constantes ajustes, tanto en sentido positivo como negativo.

En efecto, suponemos un perjuicio a las finanzas municipales, obviamente si la RFP muestra una tendencia positiva y no se realizan los ajustes correspondientes o bien, si se hacen los ajustes para efecto de la entrega de la compensación la entidad federativa no hace lo propio con sus municipios.

En este sentido no encontramos una afectación directa al orden constitucional y, en consecuencia, el juicio de CC no sería la instancia idónea para pedir el desagravio, pero este tema lo abordaremos cuando tratemos las instancias jurisdiccionales disponibles, no obstante, la SCJN ha hecho una descripción de algunas características de las participaciones y sostiene, categóricamente, que las participaciones son variables y por lo tanto provisionales, de tal manera que la SHCP deberá hacer los ajustes correspondientes para enterar de las compensaciones respectivas sobre las participaciones a estados y municipios, así como los estados tendrán que hacer lo propio con los municipios.<sup>436</sup>

---

<sup>436</sup>, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, enero de 2003, Tesis: P./J. 54/2002, P. 1447.

**PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS CANTIDADES RECIBIDAS POR LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS NO SON FIJAS SINO VARIABLES Y ATIENDEN AL PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN QUE EFECTIVAMENTE CAPTE LA FEDERACIÓN EN EL PERIODO RELATIVO; Y, POR ELLO, TANTO LA FEDERACIÓN COMO LOS ESTADOS CUENTAN CON LA FACULTAD DE ORDENAR LAS COMPENSACIONES CORRESPONDIENTES.** Los artículos 2o., 7o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen que el Fondo General de Participación Federal se constituye con el veinte por ciento de la recaudación obtenida por la Federación en un ejercicio fiscal; dicho fondo se determina por ejercicio fiscal, haciendo un cálculo mensual considerando la recaudación federal obtenida en el mes inmediato anterior y las entidades reciben cada mes, como anticipo a cuenta de participaciones las cantidades correspondientes; cada cuatro meses la Federación debe realizar un ajuste de las participaciones, atendiendo a la recaudación obtenida en dicho lapso y en caso de existir diferencias las liquidará dentro de los dos meses siguientes; y, excepción hecha de las compensaciones que se requieran efectuar en las entidades, como consecuencia de ajuste de

Al respecto podemos concluir, por interpretación de la tesis jurisprudencial en cita, que se privilegia de nueva cuenta el principio de la integridad de los recursos económicos y en todo caso, reconoce la SCJN el riesgo latente sobre el particular, al extremo de llevar a su ámbito jurisdiccional la necesidad de explicar la naturaleza, alcances y condiciones del reparto de participaciones federales, consignando la procedencia de los ajustes y compensaciones respectivos a favor tanto de estados como de municipios.

Un tercer elemento del diagnóstico propuesto es el que se desprende del último párrafo del artículo de 10º de la LCF, que consiste en la decisión de las entidades a no adherirse al SNCF, sin hacer las prevenciones que convengan a los municipios por la ausencia de ingresos a causa de no encontrarse coordinados.

Así mismo, del artículo de mérito, se desprende que las entidades federativas, en caso de no estar adheridas al SNCF participaran de los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º, fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional sin que se constituya un porcentaje mínimo de esa participación federal para los municipios, con excepción del impuesto sobre energía

---

participaciones federales que correspondan, estas últimas son inembargables y no pueden afectarse, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto, los recursos que reciben los Estados y Municipios, con motivo de participaciones federales, no son cantidades fijas sino variables y atienden al porcentaje de la recaudación que efectivamente capte la Federación en el periodo correspondiente, por lo que las cantidades mensuales que se entregan a los Estados, sólo son provisionales ya que atienden a un cálculo de lo que se presume será materia de recaudación; por ese motivo, la Federación, cada cuatro meses, debe realizar ajustes respecto de las participaciones pagadas provisionalmente llevando a cabo las compensaciones correspondientes; ahora bien, dado que las cantidades entregadas a los Municipios con motivo de participaciones federales son cantidades variables, las leyes de coordinación fiscal estatales, también cuentan con una disposición similar para llevar a cabo las compensaciones correspondientes, como es el caso del artículo 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, que autoriza al Ejecutivo Local, a través de su Secretaría de Finanzas, a efectuar el cálculo de las diferencias recibidas participables a Municipios y las participaciones pagadas provisionalmente, teniendo la facultad, además, de determinar los ajustes de participaciones que procedan, por lo que es incuestionable que estos ajustes se realicen de manera positiva o negativa, es decir, si la recaudación calculada es mayor de la esperada, se hará el ajuste correspondiente a fin de que los Municipios reciban las cantidades adicionales que se hubieran recaudado, por el contrario, cuando la recaudación sea menor que la estimada se hará el ajuste correspondiente a fin de descontar las cantidades entregadas de más. Controversia constitucional 36/2002. Municipio de la Villa de Zaachila, Estado de Oaxaca. 5 de diciembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de diciembre en curso, aprobó, con el número 54/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de diciembre de dos mil dos.

eléctrica, el resto quedará dentro de las facultades legislativas estatales para fijar, en su caso, las bases, montos y plazos.

Creemos que la decisión de las entidades federativas sobre la voluntad de adherirse o no al SNCF es incuestionable atendiendo a la libertad y soberanía que le son propias, no obstante, no puede pasarse por alto el impacto en las finanzas públicas municipales que conlleva, bajo las condiciones actuales, adolecer de la falta de transferencias federales sean participaciones, aportaciones o incentivos, que según explicábamos en el capítulo segundo, al abordar el concepto de federalismo fiscal, superan el 60% de sus ingresos.

Así pues, no encontramos ningún criterio de la SCJN que favorezca la anulación de la participación municipal en las transferencias federales cuando la entidad federativa a la que pertenece no está adherida al SNCF, a pesar del riesgo que implica ello a la autonomía hacendaria garantizada en el precepto constitucional, por la inasequibilidad a las transferencias federales que se crea, y que constituyen, insistimos, la mayor parte de sus ingresos.

En todo caso, advertimos que el Convenio de Adhesión al SNCF es el que da acceso a los municipios a la obtención de los beneficios de las participaciones federales, por tanto, al no existir siquiera dicho elemento, el municipio carece de legitimación para solicitar las participaciones correspondientes, ya que si bien es cierto que la LCF tiene como objeto la coordinación de los sistemas fiscales de los tres órdenes de gobierno, también lo es que sólo la Federación y entidades podrán celebrar el convenio de coordinación fiscal.

Una cuarta hipótesis sobre los actos que los entes supramunicipales que afectan el ámbito financiero de los municipios es el contenido en el artículo 10º-B, tercer párrafo, respecto a “la declaratoria que hace la SHCP por la que deja sin efectos el convenio de coordinación de derechos con la entidad o municipio, afectando los ingresos en la parte proporcional que le corresponda al municipio por el Fondo de Fomento Municipal”.

La afectación en la percepción de ingresos se puede apreciar a partir de la conformación que tiene el FFM, es decir, el 1% de la RFP se destinara a dicho fondo, pero solo el 83.2% del mismo se entregará a las entidades que se encuentren coordinadas en derechos, cabe precisar, que las entidades federativas entregarán íntegramente a los municipios las cantidades que

reciban del FFM, de allí que colegimos el probable perjuicio al erario municipal.

Por otra parte, la coordinación en derechos es opcional una vez adheridos al SNCF, o sea que pueden las entidades estar coordinadas en todo lo que a impuestos se refiere con la Federación y no así en derechos; hay que recordar que la coordinación fiscal se compone a partir de todos los impuestos federales principalmente, pero no de todas las contribuciones.

Nuevamente, no encontramos ningún criterio de la SCJN que favorezca la postura municipal frente a la pérdida económica por la declaratoria de la SHCP para deja sin efectos el convenio de coordinación de derechos, aunque desde nuestra perspectiva, sigue la misma suerte de las otras hipótesis planteadas: la lesión al principio de la integridad de los recursos económicos.

Sin embargo, más allá de una postura de nuestro máximo tribunal, lo que preocupa es la falta de una vía y de un órgano jurisdiccional que pueda resolver en justicia y derecho el agravio al erario municipal, sobre todo porque se trata de una consecuencia convencional por la adhesión al SNCF y de la coordinación en derechos.

Ahora bien, el artículo 11° de la LCF sanciona a las entidades federativas con la disminución de las participaciones en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que obtenga o del estímulo fiscal que otorgue en contravención a los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII o 118 fracción I, de la Constitución Federal, atentando contra la distribución de competencias tributarias.

De nueva cuenta, en forma indirecta las finanzas municipales pueden afectarse por actos de las legislaturas estatales al crear o autorizar el cobro de impuestos, que de acuerdo a las disposiciones constitucionales no les corresponda.

El impacto de las finanzas municipales, que puede llegar a tener una situación como la que se describe, hasta este momento es indeterminada pues atendería específicamente al caso particular, toda vez que la disminución se actualiza en función de la recaudación obtenida o de los estímulos fiscales otorgados.

El debate se presenta entonces, sobre la idoneidad de la instancia para demandar, por parte del municipio, el resarcimiento del perjuicio a su hacienda pública, como consecuencia de la inobservancia de los preceptos

constitucionales en materia de las facultades tributarias, por parte de las legislaturas locales.

En este sentido, estamos en el entendido que también se trata de una disposición legal de carácter secundario, que en estricto derecho no afectan las garantías constitucionales consignadas en el artículo 115 y por lo tanto se deja en la incertidumbre la tutela efectiva del ya multicitado principio de la integridad de los recursos.

Una sexta hipótesis sobre probable afectación de la autonomía fiscal municipal, la encontramos en el segundo párrafo del citado artículo 11° de la LCF, en el cual, se sanciona la falta de corrección a las contravenciones constitucionales de los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII o 118 fracción I, con la separación automática del SNCF de la entidad federativa de que se trate.

Ya explicábamos en párrafos anteriores que el Convenio de Adhesión al SNCF es el que da acceso a los municipios a la obtención de los beneficios de las participaciones federales. La separación del SNCF, lo mismo que no adherirse a él, produce un impacto importante en las finanzas públicas municipales.

No obstante, el tratamiento de una y otra hipótesis no pueden tener iguales consecuencias. La razón es simple, una vez adheridas las entidades al SNCF los municipios cuentan, para la elaboración y aprobación de sus presupuestos de egresos, con las transferencias federales que les corresponden de conformidad con las disposiciones de la LCF.

La separación del SNCF, produce inmediatamente la pérdida de la fuente de ingresos más importante de los municipios, como resultan ser las participaciones federales. Y en todo caso, la instrumentación de un nuevo esquema fiscal local para compensar la pérdida de las participaciones federales, tanto al Estado como a sus municipios, no puede concebirse en forma inmediata por las implicaciones constitucionales, legales y operativas que ello conlleva.

Al respecto, surge la constante interrogante sobre la defensa o garantías jurisdiccionales de los municipios frente a los actos de la Federación o estados fundamentados en disposiciones jurídicas de orden secundario, con un impacto indirecto en la autonomía hacendaria o fiscal de aquellos.

En orden a los supuestos presentados en el diagnóstico propuesto en el apartado anterior, encontramos de nueva cuenta la separación del SNCF de las entidades federativas en función de los convenios de colaboración administrativa en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración; en el que los municipios estén autorizados para ejercer dichas actividades, previsto en el artículo 13° de la LCF.

Si bien es cierto que los incentivos no constituyen ingresos extraordinarios ni participaciones,<sup>437</sup> una vez que se pacta mediante los Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal y se incluye en las actividades de administración fiscal a los municipios para el ejercicio de algunas de ellas, la separación del SNCF de la entidad o la rescisión o terminación del convenio de mérito, impactará en los ingresos municipales al dejar de percibir las cantidades que por dichos incentivos recibía.

Está claro que la naturaleza de los incentivos los lleva a la esfera de la libre administración hacendaria de los municipios, aunque los separa de los conceptos de participaciones e ingresos extraordinarios, no obstante, se mantiene la constante sobre la instancia para su defensa cuando se pierden los ingresos por este concepto a causa de la separación de las entidades federativas del SNCF.

La lógica sigue siendo la misma, ¿hasta qué punto podemos llevar la defensa de los municipios frente a los actos de la Federación o

---

<sup>437</sup> **INCENTIVOS ECONÓMICOS. CONSTITUYEN UN CONCEPTO DIVERSO A LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 6, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo: XXIX, Abril de 2009, Tesis: 2a. XXVIII/2009, p.1482.

“...los incentivos económicos no son propiamente participaciones federales, pues no se enteran a cambio de que los Estados se abstengan de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, sino por las actividades de administración fiscal que éstos realicen, incluso los propios ordenamientos aplicables separan los conceptos de que se trata. Además, los incentivos económicos tampoco pueden considerarse como un concepto extraordinario, pues dados los rubros que los integran, no constituyen ingresos excepcionales o que no sean comúnmente recibidos por las entidades federativas, ni se trata de conceptos respecto de los cuales no se establezca la forma de repartirlos.”

estados fundamentados en disposiciones jurídicas de orden secundario, con un impacto indirecto en la autonomía hacendaria o fiscal de aquellos, sobre los supuestos y procedimientos establecidos en el artículo 105 fracción I constitucional y la Ley Reglamentaria, respectivamente?; interrogante que trataremos de justificar en los siguientes apartados.

Finalmente, la última hipótesis se refiere en general, a todos los actos de la Federación o los estados que afecten las bases, montos y plazos de las participaciones federales y los demás ingresos previstos en la LCF, a favor del municipio, en la parte proporcional que les corresponda.

Hemos insistido que las cuestiones legales quedan fuera del alcance de la CC cuando la afectación de quien se siente agraviado no redunde en una norma constitucional, específicamente de las contenidas en la parte orgánica<sup>438</sup> de la Constitución.

Peor aún, cuando los derechos y obligaciones se fincan a partir de un estatus convencional entre dos órdenes de gobierno y del cual un tercer orden de gobierno no tiene injerencia alguna en dicho pacto, como resulta con la institución municipal. Es más, la SCJN ha sostenido en diversas ejecutorias cuyo contenido ha sido recogido la tesis aislada P. XVI/2003<sup>439</sup> de la que se puede leer:

...los Municipios carecen de legitimación para promover dichos

---

<sup>438</sup> Cuando hablamos de la parte orgánica de la Constitución aludimos al sistema competencial que rige a los órdenes de gobierno que emanan de la misma.

<sup>439</sup> COORDINACIÓN FISCAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIOS SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS RELATIVOS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo: XVIII, Diciembre de 2003, Tesis: P. XVI/2003, p. 10. Los artículos 1o., segundo párrafo, y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal establecen, respectivamente, que cuando en dicha ley se utiliza la expresión "entidades", se refiere a los Estados y al Distrito Federal y que las entidades inconformes con la declaratoria que las excluye del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando su anulación. Asimismo, dichos artículos disponen que en el supuesto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infrinja disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento apegándose al procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que los Municipios carecen de legitimación para promover dichos juicios, ya que sólo la tienen los Estados y el Distrito Federal, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el artículo 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dispone que la Suprema Corte, funcionando en Pleno, conocerá de los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como los relativos al cumplimiento de convenios de coordinación celebrados entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados o del Distrito Federal.

juicios, ya que sólo la tienen los Estados y el Distrito Federal, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el artículo 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dispone que la Suprema Corte, funcionando en Pleno, conocerá de los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como los relativos al cumplimiento de convenios de coordinación celebrados entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados o del Distrito Federal.

Está claro que los extremos de la LCF se actualizan a partir de la firma del Convenio de Coordinación Fiscal entre Federación y estados, de tal suerte que el incumplimiento de las condiciones y/o supuestos previstos en la misma Ley, en materia de participaciones federales, prácticamente constituyen el clausulado de dichos convenios y si el municipio no está legitimado para su promoción, se le niega la tutela judicial efectiva que garantice su autonomía hacendaria y fiscal.

No escapa de nuestro conocimiento, que la jurisprudencia constituye el instrumento más efectivo de interpretación de la ley y que los Tribunales hacen uso de aquella para ir normando sus reflexiones, en torno a temas específicos y claro, en la extensión que hagan de los mismos, como también sucede las constantes contradicciones de tesis, producto del dinamismo judicial, de ahí que resultaba de fundamental importancia identificar los criterios de la SCJN respecto de algunos de los conceptos vertidos a lo largo de nuestra investigación.

### **C) Instancias jurisdiccionales disponibles**

La justificación de este apartado la encontramos en el diagnóstico de situaciones posiblemente controvertibles en perjuicio de la autonomía hacendaria y fiscal, tanto en el ámbito constitucional como en el de la LCF que se desarrolló en los puntos anteriores, es decir, a partir de ese análisis resulta imperativo definir cuáles instancias dan a los municipios la tutela efectiva de sus atributos.

Así pues, podemos definir la instancia como un acto de impulso procesal,<sup>440</sup> que atendiendo a nuestro estudio lo describe perfectamente, es decir, la instancia es aquél acto que realiza una persona física o moral, que propicia el inicio de un procedimiento determinado para lograr un objetivo específico.

Por otra parte, encontramos que jurisdicción en una actividad estatal tendiente a la aplicación del derecho y constituye, en general, una potestad para la administración de la justicia.<sup>441</sup> En este sentido, podemos afirmar que es un poder concedido a un órgano de gobierno para lograr la eficacia del derecho positivo.

Por tanto, podemos definir como instancia jurisdiccional a aquella, que por iniciativa de un sujeto, invoca la intervención de un órgano del estado imparcial, que tenga reconocida en el derecho escrito y vigente la potestad para resolver un conflicto presente o potencial, suscitado entre dos o más partes.

En este orden de ideas, nos referimos en este apartado a las instancias jurisdiccionales disponibles, obviamente para los municipios, en razón de la competencia de los órganos, que teniendo la potestad para resolver un conflicto o controversia entre dos o más sujetos, pudiera estar limitado en razón de grado, cuantía, materia o territorio.<sup>442</sup>

Podemos pues adelantar, que corresponde a los Tribunales de la Federación la solución de controversias que surjan de las relaciones intergubernamentales de la Federación, los estados y sus municipios, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 104 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece:

---

<sup>440</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1998, p. 322.

<sup>441</sup> *Ibidem*, p. 339.

<sup>442</sup> Grado: se hace referencia al “grado de jurisdicción” como el lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la administración de justicia; Cuantía: la competencia se determina por el punto de vista del valor económico que pueden revestir los negocios judiciales; Materia: es el criterio que se instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto de litigio y; territorio: debe tomarse en cuenta el problema que plantea el ángulo de distribución territorial de la competencia entre los diversos órganos judiciales, Instituto de Investigaciones Jurídicas., “Enciclopedia Jurídica Latinoamericana”, México, Porrúa, 2006, pp. 404-405.

**Artículo 104.** Los Tribunales de la Federación conocerán:

...

**VI.** De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;<sup>443</sup>

Quienes integran los tribunales de la Federación.

En este sentido, pasamos a explicar aquellas instancias en las que el poder judicial interviene o debe intervenir y en las que los municipios encuentran, según están legitimados para ello o no, una garantía jurisdiccional a sus atributos constitucionales y, porque no, legales.

#### **a. Controversias constitucionales**

##### **i. Medio de control constitucional**

Las controversias constitucionales en México constituyen un medio de defensa o de control Constitucional reconocido por la propia Constitución Política, destinado a mantener el equilibrio de poder entre los poderes públicos y el adecuado ejercicio de sus facultades de uno frente a los otros.

Así, la SCJN, quien es además en quien recae la responsabilidad de conocer la tramitación de este juicio, define a la controversia constitucional como:

...el juicio de única instancia que la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, plantea ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, el reparto de competencias consagrado en la Constitución y la soberanía popular.<sup>444</sup>

<sup>443</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 66-67.

<sup>444</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, México, 2004, 2ª ed., Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. No. 5, 2005, p. 77.

Por su parte, Alberto del Castillo define el Juicio de CC como:

...el medio de control constitucional a través del cual entes públicos hacen entrar en movimiento el órgano de defensa de la Constitución (SCJN), a fin de permitir que este órgano jurisdiccional determine si con el actuar del ente público demandado se ha violado la constitución, preferentemente en el capítulo de la competencia del ente público actor.<sup>445</sup>

El Texto Constitucional, en su artículo 105, fracción I, dispone:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

---

<sup>445</sup>Del Castillo Del Valle, Alberto, *Introducción básica al derecho procesal constitucional mexicano*, México, EJA, 2008, p. 83.

**k)** Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.<sup>446</sup>

En este orden de ideas, debemos destacar dos aspectos respecto a las CC como instancia disponible: primero, lo está porque le atañe, por mandato constitucional, conocer de aquellos asuntos donde existe un conflicto de invasión de esferas en el ejercicio de competencias, entre los órganos de poder reconocidos; y segundo, porque uno de los órganos de poder lo constituye la instancia municipal.

En alcance a lo anterior, podemos acentuar que la CC se erige para garantizar y fortalecer el estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal, a consecuencia de la defensa del orden competencial.

El debate se ha llevado a los alcances de la instancia, es decir, si debe revisar única y exclusivamente aquellos actos o disposiciones generales que atentan contra un concepto o las formalidades que establezca la Constitución o puede ser un medio de defensa de la legalidad de actos aunque su fundamento se encuentre previsto en una ley secundaria, tema que por cierto pretendemos justificar en el siguiente apartado.

Creemos que no está sujeta a escrutinio la procedencia del juicio de CC

---

<sup>446</sup> Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p 67.

y la legitimación de los municipios para acudir a esta instancia, cuando los actos o las disposiciones generales de los gobiernos federal o estatal vulneran el contenido de los atributos, derechos o funciones constitucionales reconocidas a los municipios.

Así ha quedado demostrado con las diversas ejecutorias que recaen a los juicios de CC recogidas en las ya citadas tesis jurisprudenciales, de los incisos “A)” y “B)” de éste capítulo, en las cuales podemos observar una tendencia constante a la protección de la autonomía hacendaria municipal y la descripción pormenorizada de sus alcances.

En conclusión, los municipios podrán acudir al máximo tribunal a dirimir sus controversias con los estados y la Federación, en los términos del artículo 105 fracción I de la Constitución, cuando en forma directa exista una afectación al orden constitucional.

## **ii. Medio de regularidad jurídica**

El Ministro de la SCJN Cossío Díaz, sostiene que en las CC no todos los actos terminan con la asignación de competencias. Esto es así porque en ocasiones el conflicto materia de la controversia puede limitarse a un problema de mera legalidad. Por ejemplo un acto y no la ley en que se fundó. Por ello debe decirse que la función realizada por la SCJN es, en general, de control de la regularidad jurídica y, solo en ciertos casos, de control específico de la regularidad Constitucional.<sup>447</sup>

Conviene a los fines de la comprobación de nuestra hipótesis las reflexiones del Ministro de la SCJN, más allá de la naturaleza del Juicio que se propone, que en obvio de repeticiones, se erige como un medio de control constitucional y no ordinario de la legalidad, a pesar de la excepción prevista en materia de coordinación fiscal cuando se declare la separación de los estados del SNCF.

Siguiendo la disertación del ministro, está claro que la CC constituye una instancia idónea para los municipios, cuando de manera indirecta se atenta contra la viabilidad económica de su que hacer como poder de gobierno,

---

<sup>447</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105 Constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2006, p. 982.

atentando contra su autonomía hacendaria y fiscal, por un acto meramente administrativo por la Federación o sus entidades, en el marco de la LCF.

Otro argumento que fortalece nuestra postura, es a cuenta de lo previsto en el artículo 12, párrafos primero y último los cuales a la letra disponen:

**Artículo 12.-** La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

...

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>448</sup>

En este sentido, la LCF ofrece a las entidades federativas la instancia prevista en el artículo 105 constitucional cuando por declaratoria de la SHCP queden separadas del SNCF y va más allá cuando dispone que es la SCJN el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias que se susciten entre Federación y entidades, cuando por actos de la SHCP se infrinja las disposiciones legales contenidas en la propia ley o los convenios, provocando un perjuicio a las entidades, estableciendo como el procedimiento aplicable el contenido en la LRA105.

Ahora bien, coincidimos, como lo adelantábamos en el tema de los

---

<sup>448</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley de Coordinación Fiscal", *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, p. 21

Medios de defensa en la Ley de Coordinación Fiscal del capítulo segundo de este estudio, que la naturaleza de esta instancia es distinta a la de las CC y que en todo caso, solo se están equiparando al dotar de un procedimiento formal para su tramitación. Así lo ha dicho el Pleno de la SCJN en reiteradas ejecutorias recogidas en la tesis jurisprudencial P./J. 22/2002.<sup>449</sup>

Lo relevante de la tesis citada y desde luego del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, pero sobre todo del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es la posibilidad de apartarse de los supuestos previstos en el artículo 105 fracción I de la Constitución, para erigirse como un tribunal ordinario de legalidad.

De tal suerte, que la SCJN y el procedimiento previsto para las CC, pueden conocer situaciones o actos de agravio a una entidad que deriven de una ley secundaria como lo es la de coordinación fiscal e incluso por el incumplimiento de los convenios de adhesión al SNCF, no siendo así para los municipios, quienes también están coordinados en materia de impuestos y derechos con la Federación.

---

<sup>449</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo: XV, Abril de 2002, Tesis: P./J. 22/2002, P. 899. COORDINACIÓN FISCAL. LOS JUICIOS QUE PREVEN LOS ARTICULOS 11-A Y 12 DE LA LEY RELATIVA Y 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TIENEN CARACTERÍSTICAS PROPIAS QUE LOS DIFERENCIAN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE REGULA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Este Tribunal Pleno sustentó la tesis de jurisprudencia P./J. 156/2000, que dice: "COMPETENCIA ECONÓMICA. EL MEDIO DE CONTROL CUYA PROCEDENCIA SE REITERA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, CONSTITUYE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.-"... como sucede en el caso de los juicios ordinarios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal celebrados por los gobiernos de éstos con el Gobierno Federal, tal como deriva de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."; este órgano jurisdiccional se aparta del criterio jurisprudencial expuesto en lo que se refiere a que estos últimos juicios se equiparan a las controversias constitucionales, toda vez que de lo previsto en el referido artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, no se desprende dicha equiparación, sino que en tales juicios se seguirá, en lo aplicable, el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, se trata de medios de impugnación creados por una ley secundaria (Ley de Coordinación Fiscal), cuya litis girará en torno al cumplimiento de aquélla y del convenio de coordinación que se cuestione, por lo que dichos juicios son medios de control de legalidad exclusivamente, ya que nada tienen que ver con el tema de constitucionalidad, sino solamente con la correcta o incorrecta aplicación de la referida ley, así como del convenio de coordinación respectivo, es decir, no se está ante un problema de invasión de esferas o de supremacía constitucional, toda vez que este Alto Tribunal actúa como órgano de legalidad ante un tema que se encuentra regulado por un sistema de coordinación entre los Estados y la Federación, por lo que la litis radica en determinar si se respetaron o no esos convenios, y no si hubo una invasión de esferas o violación a la Constitución Federal."

En conclusión, la CC está disponible, en primer lugar para las entidades federativas en materia de coordinación fiscal en los términos que dispone la LCF en su artículo 12 y; en segundo, para el caso de los municipios, que es la parte de interés nuestra, siempre y cuando la interpretación que haga la SCJN sobre los actos que motivaron la instancia municipal a la intervención de la SCJN, encuadre en una transgresión indirecta al orden constitucional.<sup>450</sup>

### **b. Acción de inconstitucionalidad**

Las acciones de inconstitucionalidad son definidas, en términos generales como los procedimientos que se llevan, en única instancia, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por órganos legislativos minoritarios, partidos políticos con registro federal o estatal o por el Procurador General de la República. Mediante estos procedimientos se denuncia, la posible contradicción entre una ley o un tratado internacional, por una parte y la Constitución, por la otra, con el objeto de invalidar una ley o el tratado impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales.<sup>451</sup>

De esta definición podemos destacar, principalmente, la ausencia de legitimación de los municipios para acudir a esta instancia, lo que se confirma en el Texto Constitucional en su artículo 105, fracción II<sup>452</sup>

<sup>450</sup> Revisar Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, abril de 1997, Tesis P./J. 23/97, p. 134.

<sup>451</sup> Mena Adame, Carlos, "El derecho Constitucional Tributario y la Acción de Inconstitucionalidad. El artículo 105 Constitucional y la redefinición de la SCJN como estabilizadora del poder", Derecho Procesal Constitucional, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coord.), México, Porrúa, 2006, p. 1032.

<sup>452</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- ...
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
    - a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
    - b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

Es evidente que no se concede al municipio la posibilidad de acudir por esta vía cuando, producto de un acto legislativo, federal o estatal, se vea invadida su esfera competencial y su autonomía en cualquiera de sus grados, por lo tanto no podemos sostener la misma como una instancia viable e idónea, ya que no es la Institución Municipal la legitimada para acudir a ésta, sin embargo, existen algunos precedentes en los que indirectamente la autonomía municipal, hacendaria o fiscal, han encontrado protección efectiva al resolverse dicha instancia.

En franca protección de la voluntad más textual del constituyente, al dotar de autonomía hacendaria al municipio, como lo es la libre administración de su hacienda, encontramos la justificación para considerar a ésta como una instancia disponible, criterio contenido en la siguiente tesis jurisprudencial no. P./J. 11/2009, que puede consultarse en la página 1107 del Tomo XXIX, correspondiente a abril de 2009, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

- 
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
  - d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
  - e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
  - f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
  - g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.  
La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.  
Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.  
Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

COORDINACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 4o.-A, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LA AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL Y MUNICIPAL. Las participaciones derivadas de los impuestos especiales establecidos por el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del sistema federal de coordinación fiscal encuadran en el principio de libre administración financiera local y municipal, porque según la historia constitucional de dicho precepto y el marco legal aplicable a la coordinación fiscal, tales ministraciones tienen origen en los impuestos cedidos por las entidades federativas, sea en un rango inflexible constitucional o bien por medio de la coordinación legal impositiva, por lo que no pueden tener un destino específico predeterminado por la Federación, ya que sería contrario a su autonomía financiera, lo que conlleva a que su entrega sea incondicionada. Luego, si el artículo 4o.-A, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, **prevé que las participaciones entregadas a las entidades federativas, demarcaciones territoriales y Municipios por concepto del impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel se destinarán exclusivamente a infraestructura hidráulica y vial, movilidad urbana y por lo menos el 12.5% a programas para la protección y conservación ambiental, resulta evidente que transgrede la autonomía financiera local y municipal, porque el Congreso de la Unión no tiene la potestad constitucional para fijar el empleo final de esos recursos, pues se trata de una "etiqueta" que altera la libertad de gasto de las entidades federativas, las demarcaciones políticas y los Ayuntamientos, ya que si bien se tuvo el propósito -sistémico- de impulsar la**

actividad económica local o municipal por medio de la generación de empleos para lograr una mejor calidad de vida de los habitantes, con el fin de corregir desequilibrios económicos intraterritoriales, es básico respetar su libre administración hacendaria.

Así pues, aunque estamos convencidos que el procedimiento sobre Acciones de Inconstitucionalidad no constituye una instancia municipal, propiamente dicha, consideramos ilustrativo su mención a cuenta del precedente citado, en donde su resolución parece preservar los conceptos de autonomía de nuestro interés, aunque sea en forma indirecta y por conducto de los representantes de la Nación, como define la propia Constitución a los Diputados federales.

### **c. Acceso del municipio a los tribunales en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal.**

#### **i. Legitimación del municipio**

Evidentemente, el municipio no tiene ninguna opción reconocida en la LCF que le garantice sus intereses en el marco de ese mismo ordenamiento, sin embargo, como ya lo hemos venido estudiando, las CC, por sí mismas, se consagran como el medio jurisdiccional de control constitucional disponible para el municipio.

Lo cuestionable del caso estriba, en todo caso, en que una instancia de tal naturaleza y envergadura pudiera ser utilizada para resolver temas de legalidad o propicias para ser solucionadas por un medio ordinario de defensa, como pudieran resultar los conflictos que se susciten en el marco de la LCF por la actuación de la Federación o sus entidades.

La propia SCJN ha sostenido que la legitimación en la causa se traduce en la afirmación que hace una parte sobre la existencia de un derecho sustantivo cuya aplicación y respeto pide al órgano jurisdiccional por encontrarse frente a un estado actual. Por su parte, la legitimación procesal se identifica con la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal en

un juicio determinado, frecuentemente en nombre y representación de otra persona.<sup>453</sup>

En lo que respecta a nuestro estudio, desde luego que la legitimación que nos interesa y hemos venido discutiendo es aquella que posee el municipio, a partir del derecho que se desprende de la norma constitucional o secundaria y de la cual insta al órgano jurisdiccional para que declare su respeto. No desestimamos la importancia y relevancia, sobre todo desde el punto de vista procesal y pragmático que encierra la legitimación de los representantes de los órganos públicos, sin embargo, a los extremos de nuestra hipótesis no incumben los aspectos de la legitimación procesal.

No obstante, la legitimación del municipio, creemos, está a salvo, al menos si la vía que se intenta es la de las CC. La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LRA105), por su parte dispone:

**ARTÍCULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV. El Procurador General de la República.<sup>454</sup>

---

<sup>453</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Controversia Constitucional", Scjn.gob.mx, [http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20CONTROVERSIA%20CONSTITUCIONA L.pdf](http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20CONTROVERSIA%20CONSTITUCIONA%20L.pdf),

De la clasificación o descripción que ofrece la ley reglamentaria, si la correlacionamos con el texto mismo del artículo 115, fracción I de la Constitución, el municipio cumple con el perfil necesario para estar legitimado, pues sin lugar a dudas, como ya lo estudiamos en el capítulo anterior se erige como un poder más en el esquema federativo. Asimismo, los incisos “b)” e “i)” del artículo constitucional de referencia, expresamente contemplan al municipio.

Aunado a lo anterior, tenemos una serie de CC resueltas, en las que los municipios acuden en su calidad de actor o parte demandante solicitando la intervención de ese Supremo Tribunal para hacer respetar su ámbito de competencia, ya sea a cuenta de su autonomía política, administrativa, reglamentaria o hacendaria.

Desde luego, que los supuestos están íntimamente vinculados a los atributos, derechos o funciones que se desprenden de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Así las cosas, los temas que nos ocupan en este apartado no son aquellos que están explícitamente reconocidos, sino aquellos en los que no existe claridad o consenso sobre su vigencia.

Más allá de la preservación de la regularidad en el ejercicio de las funciones constitucionales, nos atrae la posibilidad, de ampliar la legitimación de los municipios en materia de CC, uno, cuando exista una violación indirecta a la Constitución General y dos, cuando en el marco de la LCF los actos de la Federación o los estados, afecten la autonomía hacendaría y fiscal municipal.

El primer caso que nos ocupa, existen ya algunos criterios que favorecen nuestra postura, pero no pasamos por alto que la intervención del órgano jurisdiccional cuando se trata de violaciones indirectas a la Constitución sigue estando supeditada a la interpretación de los ministros en turno y desde luego a la mejor argumentación jurídica de quienes estén a favor o en contra de la postura.

---

<sup>454</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205.pdf>, p. 2-3.

Al respecto, el Pleno de la SCJN ha sostenido que la finalidad de la Corte es el examen integral de la constitucionalidad según lo podemos apreciar en la siguiente tesis jurisprudencial:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS.**

Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.<sup>455</sup>

Ciertamente, este criterio de la SCJN ha marcado una tendencia sobre los alcances de su propia facultad para dirimir controversias constitucionales, obviamente, a favor de buscar ampliar dicha facultad y entrar al estudio de violaciones indirectas a la Constitución a partir de las formalidades que deben reunir todos los actos de autoridad con respecto al mandato del artículo 16 de la Carta Magna, siempre que estén vinculadas de un modo fundamental con el acto o ley impugnada.

---

<sup>455</sup> *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo V, abril de 1997, Tesis P./J. 23/97, p. 134.

No escapa de nuestra atención el antecedente inmediato de esta jurisprudencia, en la cual la SCJN, en uso de su facultad sobre la aplicación del Derecho sostuvo en la tesis no. XLIV/96 correspondiente a marzo de 1996 que:

... carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado a las leyes locales cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las legislaturas de los Estados.<sup>456</sup>

Resulta relevante la acotación, ya que lo que pretendemos hacer notar es la constante evolución de los criterios y reflexiones de la Corte, especialmente cuando uno de los presupuestos básicos de nuestra hipótesis se funda en la necesidad de establecer expresamente una vía jurisdiccional que garantice la autonomía hacendaria y fiscal.

Al respecto, asumimos como oportuna la reflexión del ministro de la SCJN, Gudiño Pelayo en el sentido de que:

... la historia de la Controversia constitucional se estructura fallo a fallo. Con el tiempo, quizá surjan nuevos criterios, nuevas reflexiones que modifiquen lo que hoy se sostiene. O tal vez los últimos criterios sobrevivan la prueba del tiempo y permanezcan intactos por los años, lo cual en materia jurisdiccional, es improbable que suceda.<sup>457</sup>

Ahora bien, en relación al segundo supuesto y parte fundamental de nuestra investigación, como resulta la hipotética afectación o perjuicio de la hacienda pública municipal, como consecuencia de los actos de la Federación y estados en el marco de la LCF, se colige que la legitimación de la causa para los entes municipales se les niega; primero, porque la relación que privilegia el federalismo fiscal mexicano por conducto de la LCF se actualiza con el

---

<sup>456</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P./J. XLIV/96, p. 320.

<sup>457</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre Controversia*, 2º ed., México, Porrúa, 2003, p. 331.

convenio de adhesión que celebran Federación y entidades federativas y; segundo, porque corresponde a las legislaturas locales la definición de los criterios para la coordinación fiscal con sus municipios.

Por otra parte, el resultado de una afectación de la esfera financiera municipal, en los términos expuestos, en el diagnóstico que se propone al inicio de este capítulo, prácticamente son consecuencia de la relación que surge por el convenio de adhesión entre Federación y entidades, y el Máximo Tribunal ha sostenido según lo exponíamos en el apartado “B)”, que los municipios carecen de legitimación para promover juicios sobre incumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.<sup>458</sup>

Nuevamente, se revelan los vaivenes de los criterios sobre los temas competenciales entre los órdenes de gobierno cuando el portador de la estafeta interpretativa de la ley interviene, ya que mientras se reconoce en la LCF la existencia de un sistema fiscal municipal sujeto a los extremos de la misma, no puede, según lo prescribe la tesis de mérito, acudir a la instancia jurisdiccional para pedir el cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.

Aunado a lo anterior, si le atribuye legitimación para acudir a la SCJN en los términos del artículo 105, fracción I, constitucional, cuando se vulnere la esfera competencial, o bien, cuando exista una franca violación al principio de legalidad que rige los actos de los órganos de gobierno.

No obstante lo anterior, resulta imperativo el reconocimiento de una garantía jurisdiccional que permita a los municipios asegurar su autonomía hacendaría y fiscal, cuando el riesgo es consecuencia de actos emitidos por las esferas federal o estatal como resultado de las relaciones intergubernamentales de coordinación fiscal.

Ello se justifica principalmente porque el orden constitucional ha establecido para el ámbito municipal facultades y responsabilidades precisas, que le permiten alejarse de la concurrencia de competencias en beneficio del fortalecimiento del federalismo.

A cuenta de dichas facultades y responsabilidades, se hace imprescindible procurar los recursos económicos que contribuyan al cabal cumplimiento de sus competencias; en este sentido, el constituyente dotó a la

---

<sup>458</sup> Véase la cita no. 506 y/o el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo: XVIII, Diciembre de 2003, Tesis: P. XVI/2003, p. 10.

institución municipal de autonomía hacendaria para que dichos recursos fueran libremente administrados y enuncia algunos conceptos de ingresos municipales.

Pero sobre todo, se hace imprescindible que los mismos se encuentren disponibles y sean suficientes para el cumplimiento de sus fines, por lo tanto, resulta imperativo el establecimiento de un medio reconocido en el orden constitucional o legal, que garantice la disponibilidad y suficiencia de los ingresos municipales reconocidos en la Constitución, a pesar de la actividad de los órganos, entidades o poderes de la Federación o sus estados.

En este sentido, la justificación de una afectación debe ser tomada en cuenta para procurar la justicia y en consecuencia el resarcimiento o prevención del perjuicio a los entes municipales.

Así pues, los criterios de la SCJN que favorecen nuestra postura se actualizan a partir de los conceptos de legitimación y afectación, sirvan las siguientes tesis jurisprudenciales para reforzar nuestra propuesta:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO.** Por su propia y especial naturaleza, la controversia constitucional constituye una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las facultades de cualquiera de las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que de alguna manera se traduzcan en invasión o afectación en su ámbito competencial por parte de otro nivel de gobierno, todo ello en aras de respetar las facultades y atribuciones conferidas a cada uno por la propia Constitución General de la República. **En ese sentido, si analizado el tema constitucional de invasión de esferas en controversia constitucional se concluye que el actor carece de interés legítimo por falta de una atribución constitucional directa que respalde su acción,** resulta improcedente analizar en esta vía la legalidad del acto impugnado por vicios propios, pues como lo ha

sostenido el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **el estudio de los actos cuya invalidez se demanda requiere al menos de la existencia de un principio de afectación**, lo cual no se actualiza en el supuesto indicado, pues si el problema de fondo ya no es la lesión de la autonomía del recurrente ni los agravios que, como nivel de gobierno, le irroga el acto reclamado, es indudable que el actor carece de un derecho susceptible de ser constitucionalmente protegido a través de la controversia constitucional.<sup>459</sup>

De esta tesis, lo que merece especial atención, no es la improcedencia de la vía para analizar la legalidad de un acto que afecta la esfera municipal, sino la condición mínima para su procedencia que destaca el Juzgador, cuando sostiene que de los actos cuya invalidez se demanda requiere al menos de la existencia de un principio de afectación, y en el supuesto de nuestra intención desde luego que se da la misma.

En conclusión, la legitimación de la instancia en los términos del diagnóstico y estudio que se plantean se comprueba en razón de los siguientes tres argumentos:

Primero, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fortalece al municipio, al reconocerlo como institución política, con personal jurídica y patrimonio propios y dotado de autonomía política, jurídica, administrativa y hacendaría, de tal suerte que le permite mantenerse libre frente al Estado; por lo tanto, el órgano jurisdiccional con la jerarquía, independencia y capacidad técnica para resolver aquellas situaciones de hecho que vulneren la esfera competencial y el principio de integridad de los recursos municipales es la SCJN.

Segundo, el reconocimiento Constitucional de la autonomía hacendaría y los alcances de la autonomía fiscal que requiere el municipio, tutelan la suficiencia, disposición y exclusividad de recursos económicos para el ejercicio libre de sus atribuciones y funciones, de manera que se privilegia la existencia de una vía jurisdiccional que garantice de forma efectiva la libre administración,

---

<sup>459</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, octubre del 2009, Tesis 1ª. CLXXXI/2009, p. 1002.

el ejercicio directo y, sobre todo, la integridad de los recursos, así como la reserva de fuentes exclusivas de ingresos;

Y tercero, los precedentes constitucionales y legales existentes, principalmente los descritos en la fracción I del artículo 105 Constitucional y el artículo 12 de la LCF; este último en lo referente a la posibilidad de erigir al máximo tribunal de la Nación en un tribunal ordinario de control de la regularidad jurídica y no solamente como un órgano de control constitucional.

Asimismo y aunado a la legitimación, encontramos otro argumento para proponer que se instaure en forma expresa la instancia de las CC para la defensa de los conceptos expuestos en el texto de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley de Coordinación Fiscal, que consiste en lo siguiente:

El Poder Judicial Federal, como sabemos se deposita para su ejercicio en los Tribunales de la Federación, los cuales para la aplicación del Derecho y la impartición de Justicia harán uso de la hermenéutica jurídica de los textos legales sobre los que verse la controversia o situación a dirimir. Particularmente, la interpretación de los Tribunales plasmada en una ejecutoria o en una jurisprudencia no es permanente. La tarea jurisdiccional reclama reflexiones constantes sobre temas similares o idénticos, incluso sobre aquellos que en apariencia ya resultaran definitivos.

En definitiva, la autonomía hacendaria y fiscal exige una tutela jurisdiccional efectiva, misma que a nuestro juicio se actualiza sí y sólo sí, se reconociera expresamente en el texto de la ley la instancia municipal para la defensa, ya que si bien es cierto, que hoy favorecen algunas tesis jurisprudenciales o criterios de la Corte, las demandas municipales en la vía de CC cuando los actos de invalidez que se reclaman no se encuentran en el estadio constitucional, también es cierto, que no existe garantía efectiva mientras la legitimación de los municipios esté sujeta a las reflexiones de los ministros en turno; sirva para robustecer nuestra postura, las palabras que al respecto del ministro Gudiño Pelayo consigna en epílogo de su obra Controversia sobre Controversia:

...Con el tiempo, quizá surjan nuevos criterios, nuevas reflexiones que modifiquen lo que hoy se sostiene. O tal vez los últimos criterios sobrevivan la prueba del tiempo y permanezcan intactos por los años, lo cual en materia jurisdiccional, es improbable que suceda.<sup>460</sup>

#### **d. Asociacionismo como medio de control político**

Hasta este momento, por ser así nuestro objeto de estudio, nos hemos detenido únicamente en las condiciones necesarias que garanticen a los municipios los ingresos suficientes para el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales.

El tema de las instancias disponibles a los municipios y sugerir la CC prevista en la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, para asegurar un catálogo mínimo de ingresos, nos lleva a reflexionar sobre los medios de control constitucional, incluso de aquellos que controlan el poder, más allá de los controles jurídicos que se proponen en nuestra disertación doctoral, como garantía<sup>461</sup> de las atribuciones y derechos que en materia económica se reconocen a los municipios.

Cabe apuntar que este trabajo no pretende bajo ninguna circunstancia el análisis y comprensión de los medios de control en la teoría del poder, sin embargo, trataremos algunos conceptos básicos al respecto, para entender como la acción de la entidad municipal, congregada en asociaciones, también puede influir en las decisiones políticas nacionales.

En este orden de ideas, no escapa de nuestra atención la existencia de aquellos controles políticos o sociales, que al igual que los controles jurídicos, pero sin la objetivación que proveen los extremos de las disposiciones legales, también están orientados a lograr el respeto intraorgánico de su actividad.

Los controles de poder, en cualquiera de sus dimensiones, según anota Manuel Aragón, tienen una idea común o fin: hacer efectivo el principio de la

---

<sup>460</sup> Véase la cita 522.

<sup>461</sup> Las garantías, según expone Manuel Aragón, como instrumento de limitación del poder, *exceden el ámbito de las estrictas "garantías constitucionales" y, a su vez, la efectividad de esas garantías sólo se asegura mediante los instrumentos de control*. Podemos interpretar que no existe entonces garantía jurisdiccional sin medio de control jurídico, es decir, sin un órgano externo, imparcial y jerárquicamente reconocido como la SCJN. Aragón, Manuel. Constitución, Democracia y Control. Serie Doctrinaria Jurídica, Núm. 88. México, UNAM, 2002, p. 135.

limitación del poder y fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos; y en el caso mexicano el objeto de control son los actos de gobierno y de la administración, los del poder legislativo y los del poder judicial.<sup>462</sup>

Podemos entonces identificar tres tipos de controles: los jurídicos<sup>463</sup>, los sociales<sup>464</sup> y los políticos; aunque nos interesa, solo para referenciar la actividad en bloques de los municipios frente a las entidades y la propia Federación, el control político.

En este sentido, nuestras reflexiones apuntan en dos sentidos: ¿si las asociaciones o federaciones de municipios constituyen o no medios de control político en el marco del federalismo mexicano? y ¿si éstas han influido o no en el mejoramiento del federalismo?; la respuesta para ambas interrogantes definitivamente es sí.

Hemos justificado en los capítulos previos la calidad de los municipios en el régimen federal mexicano, en el federalismo fiscal, su reconocimiento constitucional, así como la asignación de garantías constitucionales, pero sobretodo se han dejado ver las pocas oportunidades que tienen los municipios, frente a los estados y la Federación, de limitar los abusos o transgresiones sobre su ámbito financiero, bajo la tutela de un órgano Judicial.

Esta última afirmación nos lleva a la motivación de este apartado y de las reflexiones aquí vertidas, partiendo de la premisa de la configuración de un medio de control político municipal, como han lo han sido las asociaciones de municipios en México.

Desde hace poco más de una década, cobro auge en México la práctica de asociación entre municipios para trabajar a favor de sus demandas y con una acción propositiva sobre la definición de su propio destino. El elemento de cohesión esta determinado principalmente por la afinidad política con algún partido<sup>465</sup> o bien por intereses regionales o temáticos<sup>466</sup>.

---

<sup>462</sup> Aragón, Manuel. Constitución, Democracia y Control. Serie Doctrinaria Jurídica, Núm. 88. México, UNAM, 2002, pp. 122-125.

<sup>463</sup> Los controles jurídicos son controles objetivados, en donde la limitación (del poder) no resulta de un choque de voluntades, sino de una norma abstracta y el órgano de control es un actualizador de una limitación preestablecida, ajeno, en principio, a toda relación de supremacía o jerarquía con el órgano limitado. Aragón, Manuel, p. 132.

<sup>464</sup> Los controles de poder sociales son instrumentos de control que se manifiestan a través del juego de la opinión pública e incluso por medios no públicos de presión. Se consideran no institucionalizados y por ello generales y difusos. Aragón, Manuel. p. 130.

<sup>465</sup> De las asociaciones que podemos destacar y en las que está claramente definido la afinidad partidista son la Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM) del Partido

Aunque dichas asociaciones están integradas a su vez por personas morales institucionalizadas, como lo son los municipios mexicanos, los conductos utilizados para hacer valer sus demandas o derechos no se encuentran formalmente reconocidos por el sistema jurídico vigente, y se traducen por lo tanto en grupos de presión o de control político.

Las asociaciones de municipios que aquí se mencionan, construyen una agenda de trabajo atendiendo sus propios intereses, que rebasa incluso los parámetros del marco normativo que los rige, es decir, la agenda responde a cuestiones políticas más que a situaciones de derecho.

La FENAMM por ejemplo, tiene como objetivo generar las reformas prioritarias que los Gobiernos Municipales necesitan para tener las capacidades y competencias legales, institucionales y presupuestarias que les permitan dar respuesta efectiva a las demandas y problemáticas de las poblaciones a las que gobiernan.

En ese sentido, reportó una serie de resultados en materia de recursos municipales a partir del cabildeo, principalmente ante los órganos legislativos, entre los que destaca:

- La iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados para establecer nuevos fondos dirigidos a los municipios;
- El abanderamiento de los planteamientos municipalistas de la reforma fiscal de 2007;
- El impulso al federalismo fiscal que beneficie a los gobiernos locales;
- Se atribuyen además, el establecimiento de un mínimo en las participaciones federales a los municipios del 20%.<sup>467</sup>

---

Revolucionario Institucional; Asociación Nacional de Alcaldes, A.C. (ANAC) del partido acción Nacional; Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC) del Partido de la Revolución Democrática; entre otras.

<sup>466</sup> Entre las asociaciones con intereses temáticos podemos señalar la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial, A. C.; la Asociación Nacional de Municipios Costeros, A. C.; la Asociación de Municipios Fronterizos del norte de México, A. C.; y la Asociación Nacional de Municipios Turísticos A. C.; entre otras.

<sup>467</sup> FEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO. Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 para Municipios, FENAMM cabildea importantes fondos para los gobiernos municipales. [www.fenammm.org.mx](http://www.fenammm.org.mx)

Si bien es cierto, los logros pudieran parecer imprecisos y oficialmente no llevan la marca de su autoría, también lo es que el resultado del control político al estar concebido como medio de presión y no tener instancias formales para su ejercicio, la efectividad del mismo se puede medir más por el grado de presencia y sus acciones que del mismo resultado.

En conclusión, la finalidad perseguida por la asociación determinara el ámbito de injerencia sobre el cual se busca limitar o controlar a su contraparte en el estadio político, del ejemplo aquí presentado se puede deducir que las asociaciones de naturaleza similar pueden ejercer controles políticos frente a la Federación y los estados, y en consecuencia impactan sobre el mejoramiento o fortalecimiento del federalismo.

#### **D) Propuesta de reformas para garantizar la autonomía fiscal municipal**

##### **a. A la Ley de Coordinación Fiscal**

Hay que recordar que el problema que constituye la base de este trabajo de investigación surge a partir del análisis que se hace a la LCF. Por lo tanto resulta trascendental para nuestro estudio definir desde esta ley las condiciones que propicien una autentica autonomía fiscal municipal.

La LCF tiene por objeto la coordinación del sistema fiscal de la Federación con el de los estados y con el de los municipios, de tal suerte que reconoce la autonomía del sistema fiscal municipal y en consecuencia debería concederle un medio de defensa jurisdiccional que le permita resolver los conflicto, diferencias o agravios que se ocasionen a éstos, por los actos de la Federación o sus entidades en el marco de la Ley.

Aunado a lo anterior, el carácter de orden de gobierno reconocido al municipio en el sistema federal mexicano y la asignación de funciones en el orden constitucional justifican la intervención del Máximo Tribunal del Poder Judicial Federal para dirimir las controversias que se susciten entre los municipios y los otros dos órdenes de gobierno, sobre todo cuando se constituye como garante del federalismo, como puede colegirse cuando lo que

está en riesgo es el aseguramiento de los recursos fiscales disponibles por fallas o afectaciones a la distribución de los recursos fiscales que le corresponden.

Así pues, el artículo 12, cuarto párrafo de la LCF establece que en caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Está claro que no reconoce el juicio de CC como la instancia, sin embargo el órgano y la tramitación del procedimiento para resolver las controversias o conflictos que se den en el marco de la LCF son exactamente los mismos, de tal suerte que nuestra propuesta se concentra en contemplar en dicho texto y para el mismo caso al municipio.

Por lo que se propone que el texto del párrafo cuarto del artículo 12 de la LCF deberá quedar de la siguiente manera:

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el Municipio, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las entidades federativas mediante actos administrativos o legislativos contravengan lo dispuesto por esta ley o afecten substancialmente los ingresos que le correspondan a los municipios en la parte proporcional que la misma ley establece, en su perjuicio, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento

establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**b. Al artículo 116 de la Constitución General**

La propuesta fundamental de nuestra disertación doctoral está centrada en la oportunidad constitucional y legal de los municipios en México para acudir a la SCJN a buscar la regularidad jurídica y la garantía de su autonomía fiscal en el marco de la LCF, so pena de enfrentarse, en caso contrario, a la inviabilidad financiera para el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

No obstante lo anterior, no escapa de nuestra vista la posibilidad de la construcción de un sistema de justicia constitucional local, es decir, la evolución de los textos constitucionales de algunas entidades federativas en México han configurado en sus propias constituciones algunos mecanismos de control constitucional estatal, tales son los casos, por ejemplo, de los estados de Veracruz, Coahuila, Guanajuato, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Nuevo León y el Estado de México.

Así pues, nuestra propuesta puede extenderse, en forma periférica a la de la “Justicia Constitucional Federal”, a la identificación de algún instrumento de tutela jurisdiccional en el orden estatal, que permita a los municipios resolver sus controversias en materia financiera, cuando las mismas se presenten en contravención a las disposiciones constitucionales locales.

Cabe mencionar que el juicio de amparo ha sido el medio de control constitucional por excelencia, sin embargo, considerando los alcances de nuestra investigación, proponemos instancias más próximas que permitan la regularidad constitucional en orden a las competencias o derechos de los municipios frente a la entidad federativa a la que pertenecen, como podría ser la controversia constitucional local, sin embargo, la misma Corte se ha pronunciado, a cuenta de las entidades con medios de defensa previstos en su legislación, particularmente sus Constituciones, en el sentido de que es procedente la CC cuando en la demanda se plantean violaciones directas a la

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y por lo tanto no es necesario agotar la vía prevista en la Constitución Política del Estado.<sup>468</sup>

Ahora bien, nuestra propuesta se enfoca en el artículo 116<sup>469</sup> de la Constitución Política General, el cual dispone las condiciones mínimas de las

---

<sup>468</sup> CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE). *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Tesis P./J. 116/2005, página 893. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad "garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella"; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho Tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental.

<sup>469</sup> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

- I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el período inmediato:
  - a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
  - b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.
 Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de

---

la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

- II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

- III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (**encargo, sic DOF 17-03-1987**) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo

---

fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

**IV.** Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a)** Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;
- b)** En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;
- c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d)** Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;
- e)** Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;
- f)** Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;
- g)** Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;
- h)** Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;
- i)** Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;
- j)** Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;
- k)** Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;
- l)** Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

entidades federativas respecto a la forma en que se divide el poder y la manera en que se distribuyen sus funciones esenciales, para el cual se propone se adicione un séptimo párrafo a la fracción III, que a nuestro juicio, debe decir:

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

...

(séptimo párrafo) Así mismo, podrán instituirse los Tribunales de Justicia Constitucional Local, los cuales se organizarán y funcionarán de conformidad a lo establecido por las propias constituciones de los Estados.

La posibilidad de configurar la formación de tribunales de justicia constitucional local encuentra su fundamento en un razonamiento, por demás, simple y lógico: la existencia de una Constitución local;<sup>470</sup> de tal suerte, que si

- 
- m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y
  - n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.
- V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;
- VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y
- VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.
- Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

<sup>470</sup> Las Constituciones de las entidades federativas no son una creación arbitraria, ni un agravio al Orden Constitucional Federal, de hecho la misma Constitución General prevé su existencia, según lo podemos constatar en los siguientes artículos:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente **establecidos por la presente Constitución**

existe un texto constitucional vigente, en un contexto donde lo que prevalece por encima de todo el orden jurídico existente es la Constitución, deben contemplarse en aquella los mecanismos o medios que aseguren la efectiva vigencia de su Ley fundamental.

Por otra parte, según lo estudiamos en el capítulo primero, una de las características de un Estado Federal, como el nuestro por cierto, es la existencia de los estados miembros y sus Constituciones propias, en las que se fundamenta toda la legislación vigente de su jurisdicción y se describen las competencias asignadas por la Constitución General.

En conclusión, nuestra propuesta en orden a la configuración de tribunales estatales que le permitan a los municipios someter sus conflictos, constitucionales o legales, al escrutinio de un órgano de naturaleza jurisdiccional, externo e imparcial, desde su reconocimiento expreso en la norma constitucional, tiene como propósito el ofrecer una instancia más próxima y accesible a los municipios y la uniformidad en los criterios de su concepción para los estados.

### **E) Conclusiones**

Existe una considerable tendencia en las últimas décadas de dotar al municipio de mayores atribuciones y funciones. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo hemos expuesto, ha fortalecido al Municipio al reconocerlo como institución política, con personalidad jurídica y patrimonio propios y dotado de autonomía política, jurídica, administrativa y hacendaría, de tal suerte que le permite mantenerse libre frente al Estado, libertad por cierto, que resulta cuestionable mientras exista una fuerte dependencia económica.

---

**Federal y las particulares de los Estados**, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

**Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...**

...

En orden a nuestra propuesta y diagnóstico, uno de los claros cuando tratamos el tema de la defensa constitucional redundando en la defensa de las constituciones locales. Hasta ahora nuestro trabajo se ha centrado en la posibilidad de acudir a la máxima autoridad Judicial reconocida en nuestro país, en razón de la relevancia de los conceptos de autonomía municipal, autonomía hacendaria y autonomía fiscal, y del impacto de ellos en las finanzas públicas de los municipios.

Hemos concluido, como resultado del diagnóstico y análisis que se hace el texto constitucional en materia de autonomía hacendaria y de la LCF, que existen instancias disponibles a los municipios, como medios de control constitucional, cuando se conculcan atributos previstos en la norma constitucional, sin embargo, cuando el fundamento del acto o disposición que vulnera la esfera jurídica municipal, particularmente la financiera, se encuentra en una ley secundaria, no existe expresamente en la ley ningún juicio o procedimiento que asegure los intereses municipales.

Del diagnóstico que proponemos podemos destacar, desde el punto de vista constitucional, que la intervención de los órganos legislativos y ejecutivos de la Federación o sus entidades, cuando atentan contra la autonomía municipal, en cualesquiera de sus ámbitos, encuentran su garantía en las controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105 de la Constitución.

En este orden de ideas, la actividad de los órganos que contravenga lo dispuesto en la fracción IV del artículo 115 constitucional, en perjuicio de la hacienda pública municipal, constituye una intromisión en la esfera de competencias constitucionalmente asignadas y atentan contra el propio federalismo, consagrado en el mismo texto constitucional.

La falta de observancia y respeto de las disposiciones constitucionales que enmarcan la organización y funciones municipales constituye una invasión de competencias entre los órdenes de gobiernos reconocidos por la Constitución y en consecuencia el municipio se encuentra legitimado para instar la intervención de la SCJN.

Sin embargo, existe otra dimensión menos explorada, consecuencia de la débil participación municipal en el pacto de coordinación fiscal y la falta de

mecanismos que propicien la defensa de actos o disposiciones fuera de la esfera competencial.

Del diagnóstico a la LCF y considerando la fuerte dependencia de los municipios a los recursos federales y estatales, podemos concluir, que los efectos de no tener un mecanismo de defensa idóneo y eficaz contra los actos de la Federación y los estados en el marco de la coordinación fiscal, produciría inexorablemente el colapso de las finanzas municipales.

No escapa de nuestro entendimiento que los convenios de adhesión al SNCF es un pacto entre Federación y estados, pero tampoco escapa de nuestra atención, la presencia de los municipios en el contexto de la coordinación fiscal.

Los ingresos municipales por concepto de transferencias federales constituyen al menos el 60% de los mismos y la disminución o extinción de esos recursos devastarían las finanzas municipales en toda una entidad federativa simultáneamente, si esta decide, por ejemplo, separarse del pacto de coordinación fiscal.

Así pues, la autonomía hacendaria y fiscal exige una tutela jurisdiccional efectiva, misma que a nuestro juicio se actualiza sí y sólo sí, se reconociera expresamente en el texto de la ley la instancia municipal para la defensa, ya que si bien es cierto, que hoy favorecen algunas tesis jurisprudenciales o criterios de la Corte, las demandas municipales por la vía de CC, cuando los actos de invalidez que se reclaman no se encuentran en el estadio constitucional, también es cierto, que no existe garantía efectiva mientras la legitimación de los municipios esté sujeta a las reflexiones de los ministros en turno.

Ahora bien, la justificación de abrir la SCJN a la atención de los asuntos que atenten contra la autonomía fiscal en el marco de la LCF, específicamente en el marco del convenio de adhesión, es que el órgano jurisdiccional con la jerarquía, independencia y capacidad técnica para resolver aquellas situaciones de hecho que vulneren la esfera competencial y el principio de integridad de los recursos municipales es la SCJN, quien tiene por su naturaleza la potestad de defender el federalismo y el régimen constitucional, lo que garantiza la subsistencia de una institución constitucionalmente concebida

para el desarrollo político, democrático, social, cultural y económico de las sociedades.

Finalmente, cobra relevancia la previsión de las instancias locales en tanto el municipio encuentra su concepción en las propias constituciones de los estados a los que pertenecen, más aún, si consideramos que ya en algunas Constituciones estatales se prevé la Justicia Constitucional local.

En este sentido, mantenemos la postura sobre la necesidad de atender los asuntos relacionados con la autonomía fiscal de los municipios ante un órgano externo que pueda brindar técnica e imparcialmente una resolución en defensa de los intereses económicos de los municipios, lo anterior se justifica en relación a las funciones y competencias constitucionalmente reconocidas a estos y el impacto que produciría en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales la falta de disponibilidad y suficiencia de recursos económicos.

Otra debilidad ante la propuesta de una instancia de defensa constitucional local, se sitúa en relación a las capacidades institucionales subnacionales para la implementación de los órganos que habrán de aplicar la Justicia en esa materia. Desde nuestra óptica, las limitaciones se amplían desde lo económico, material y operativo hasta lo humano y profesional.

No obstante lo anterior, no pasamos por alto la posibilidad de encontrar en la Justicia Constitucional local una respuesta pragmática a la falta de tutela jurisdiccional efectiva de la autonomía fiscal, sobre todo cuando la coordinación fiscal entre estados y municipios es un tema de orden local y, por supuesto, por la carga operativa que representaría a la SCJN atender en Juicio todas aquellas situaciones en las que los municipios se sientan vulnerados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1990.
- Altusio, Juan, *Política*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- Álvarez Montero, José Lorenzo, *La Justicia Municipal en el Estado Libre y Soberano de Veracruz* de Ignacio de la Llave, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 267. El Municipio en México y en el Mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Coordinador Salvador Valencia Carmona, México, UNAM, 2005.
- Amieva Huerta, Juan, *Finanzas Públicas en México*, Porrúa, 2010.
- Aristóteles, *Política*, Biblioteca Jurídica Universidad Nacional Autónoma de México, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/766/6.pdf>
- Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal del Estado*, México, UNAM, 1996.
- Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, México, Themis, 2007.
- Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*, México, Themis, 1999.
- Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión Histórico Constitucional*, México, UNAM, 2007.
- Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del Estado*, Jus, 1981.
- Bicentenario de las Américas, “Constitución de Cádiz de 1812”, [http://www.bicentariodelasamericas.org/attachments/322\\_Constitución%20de%20Cádiz%20de%201812%20\(67\).pdf](http://www.bicentariodelasamericas.org/attachments/322_Constitución%20de%20Cádiz%20de%201812%20(67).pdf)
- Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1964.
- Bird, Ricard M. “Subnational Taxation in Developing Countries: a Review of the literature”, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/10/19/000158349\\_20101019161844/Rendered/PDF/WPS5450.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/10/19/000158349_20101019161844/Rendered/PDF/WPS5450.pdf) Policy Research Working Paper 5150. *The World Bank, Poverty reduction and economic Management Network, Economy policy and debt department*. Octubre 2010.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, 2001.

- Bodino, Jean, *Los Seis Libros de la República*, trad. de Pedro Bravo, Madrid, Aguilar, 1976.
- Brage Camazano, Joaquín, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 16° ed., México, Porrúa, 2003.
- Cabanellas de Torre, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Buenos Aires, Heliasta, 2008.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo XI, artículos 111-122, México, Porrúa, 2003.
- Carmagnani, Marcello, *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Carpizo, Jorge, "Federalismo en Latinoamérica", México, *Biblioteca Jurídica UNAM*, 1973, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=660>
- Carpizo McGregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 6° ed., México, Porrúa, 1998.
- Carre de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, UNAM, 1998.
- Carreón Velasco, Víctor M., "El sistema nacional de coordinación fiscal", *Revista Vínculo Jurídico #57* enero-marzo, <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/VJ57.pdf>
- Casado, Laura. *Diccionario de Derecho*, Buenos Aires, Valletta Ediciones, 2008.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, México, UNAM, 2006.
- Congreso Constitucional del Estado de México, *Colección de órdenes y decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos de la Nación Mexicana*, Imprenta de Galván, 1829-1840, México, Volumen VII.
- Contreras Rodríguez, Héctor, *El debate sobre federalismo y centralismo*, México, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, 1971.
- Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105 Constitucional", *Derecho Procesal Constitucional*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Coordinador, México, Porrúa, 2006.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía Municipal en México*, 3° ed., México, Porrúa, 2008.
- Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1946.

- De la Cueva, Mario, *La Idea de Estado*, 2° ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.
- De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 2008.
- De la Garza, Sergio Francisco, *El municipio. Historia, naturaleza y gobierno*, México, Jus, 1947.
- De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1998.
- Del Castillo Del Valle, Alberto, *Introducción básica al derecho procesal constitucional mexicano*, México, EJA, 2008.
- Delgadillo, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, México, LIMUSA, Noriega Editores, 2006.
- Deutsch, W. Karl, *Política y Gobierno*, 1° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Dromi, Roberto, *Ciudad y municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- Duguit, León, *Manual de Derecho Constitucional*, trad. de José G. Acuña, 2° ed., España, Editorial Francisco Beltrán.
- Durán Urrea, Margarita María, *Diccionario Hispanoamericano de Derecho*, Bogotá, Grupo Latino Editores, 2008.
- Faya Viesca, Francisco, "Visión histórica del municipio como institución política". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, Octubre-Diciembre, 1981, en Biblioteca Jurídica UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=4> ISSN 0185-8599
- Federación Nacional de Municipios de México, "Evolución de la Hacienda Municipal en México", *INDETEC.gob*, <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Fenammm.pdf>
- Fischbach, Oskar Georg, *Teoría General del Estado*, 4° ed., Madrid, Labor, 1949.
- Flores Trejo, Fernando, *Las Formas de Estado*, dentro de la obra conjunta *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2003.
- Fonrouge, Giuliani, Carlos M., *Derecho Financiero*, 4° ed., Volumen I, Buenos Aires, Depalma, 1987.
- Fundación Tomás Moro, *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Espasa Calpe, 2001.
- Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2001.

- Galeana, Patricia, *México y sus Constituciones*, 2° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Gallego Anabitarte, Alfredo, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*, Madrid, Civitas, 1994.
- García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1984.
- González Macías, Arturo, "Nuevas Potestades Tributarias Locales", INDETEC, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Revista bimestral no. 151, 4° bimestre. México.
- González Oropeza, Manuel, "México el orden de gobierno municipal: ¿espejismo o realidad?", *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/18.pdf>
- Gordon, Roger H. "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance". The International Library of Critical Writings in Economics 88. UK, EE Publishing limited, 1998.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Controversia sobre Controversia*, 2° ed., México, Porrúa, 2003.
- Guillén López, Tonatiuh, "Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia", México, *Instituto Federal Electoral*, 2001, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática (Núm. 17), <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=512>
- Haberle, Peter, *El federalismo y el Regionalismo como forma Estructural del Estado Constitucional*, México, UNAM, 2006.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, 2° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, trad. de Luis Tobío, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Hernández Trillo, Fausto y Héctor Iturribarria, *Tres Trampas del Federalismo fiscal Mexicano*, México, CIDE, División de Economía, Octubre de 2003, Número 281.
- Hesse, Honrad y Häberle, Meter, *Estudios Sobre la Jurisdicción Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- Hobbes, Thomas, *Leviathán o la Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 137.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Porrúa, 1997, p. 2166.

- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. "El Federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)", México, *ILSEN*, 1998, [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo\\_Mexicano.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Federalismo_Mexicano.pdf)
- Instituto Nacional de Administración Pública, "La contabilidad y la cuenta pública municipal", *Biblioteca Jurídica Virtual* 2012, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1701/2.pdf>
- Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. de Enrique Figueroa Alfonso, México, Editorial Pedagógica Iberoamericana, 1997.
- Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1943, p. 627
- Johnson, Bert W., "Governance of the Municipality: Fracture and divorce". *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 2 (Mar. - Apr., 1971), <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/974670.pdf?acceptTC=true>
- Kelsen, Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, México, Nacional, 1974.
- Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 1991.
- Lasky, Harold J., *Introducción a la Política*, trad. de C. Sans Huelin, Buenos Aires, Siglo Veinte.
- Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de José Carner, México, Porrúa, Colección Sepan Cuántos, 1997.
- López García, Marcial, *La autonomía Municipal. Régimen Jurídico Municipal en México*, Coordinador Jorge Fernández Ruiz, México, Porrúa, p. 203.
- López Moguel, Ana Isabel, "Influencia Municipal en las Participaciones", *Revista Hacienda Municipal*. Revista trimestral núm. 111, diciembre de 2010. *Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas*, Hacienda Municipal, en INDETEC.gob, <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/hacienda111.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>
- López Portillo y Pacheco, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, 2º ed., México, Porrúa, 1976.
- Macune, Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, España, Edaf, 2002.

- Margain Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 1999.
- Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, Madrid, Imprenta Fareso, 1985.
- Martínez Baez, Antonio, *La división de Competencias Tributarias en el Constituyente de 1824*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, número extraordinario, 196.
- Martínez Martínez, Pedro, "Federalismo y Gobierno Local", *INAFED*, [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Federalismo](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Federalismo)
- Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, México, Harla, 1996.
- Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico Contemporáneo*, Edo. Méx., IURE, 2008.
- Mena Adame, Carlos, "El derecho Constitucional Tributario y la Acción de Inconstitucionalidad. El artículo 105 Constitucional y la redefinición de la SCJN como estabilizadora del poder", *Derecho Procesal Constitucional*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Coordinador, México, Porrúa, 2006.
- Merino, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado Mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.
- Mommsen, Teodoro, *Compendio de derecho público romano*, Buenos Aires, 1942.
- Moscoso Salas, Martín Gustavo, *Patrimonio y hacienda municipales, Régimen Jurídico Municipal en México*, Coordinador Jorge Fernández Ruiz, México, Porrúa, 2003.
- Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12° ed., México, Editorial Porrúa, 1993.
- Mouskeli, M, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Madrid, M. Aguilar Editor, 1931.
- Muñoz, M. F. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nacif, Benito, *Las instituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, NOSTRA., 2007, p. 56.
- National Archives, "Declaración de Independencia de los Estados Unidos". *Archives.gov*, <http://www.archives.gov/espanol/la-declaracion-de-independencia.html>
- Nickson, Andrew, *Local government in Latin America*, Colorado, Lynne Rienner, 1995.

- Oates, Wallace, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVII, septiembre de 1999, <http://www.jstor.org/pss/2564874>
- Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- Orduña Rebollo, Enrique, "La autonomía municipal del siglo XXI", *Provincia*, núm. 24, julio-diciembre, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=55515975008>  
Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, 2010.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), General Statistics, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CSP2010>
- Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 2006.
- Ovalle Favela, José, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2002.
- Peña Ahumada, José Antonio, *El Sistema de Transferencias Federales en México y su Impacto en las Finanzas Municipales: ¿Qué hace falta?*, INAFED, [http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/El\\_sistema\\_de\\_transferencias\\_federales\\_en\\_Mexico\\_y\\_su\\_impacto\\_en\\_las\\_finanzas\\_municipales.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/PDFContent/24123/El_sistema_de_transferencias_federales_en_Mexico_y_su_impacto_en_las_finanzas_municipales.pdf)
- Pérez Barceló, Nayeli et al, *Federalismo Hacendario en México, retos y alternativas*, México, Instituto De Estudios de la Revolución Democrática, 2004.
- Platas Martínez, Arnaldo, *La Justicia Municipal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 267. El Municipio en México y en el Mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Coordinador Salvador Valencia Carmona, México, UNAM, 2005.
- Platón, "La República", *Nueva Acrópolis*, [http://www.nueva-acropolis.es/filiales/libros/Platon-La\\_Republica.pdf](http://www.nueva-acropolis.es/filiales/libros/Platon-La_Republica.pdf)
- Pliego Moreno, Iván H, "El federalismo Fiscal en México: entre la economía y la política", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Diputados.gob*, [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/238237/665025/file/Federalismo\\_Fiscal\\_Mexico\\_docto84.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/238237/665025/file/Federalismo_Fiscal_Mexico_docto84.pdf)
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1994.

- Pritchett C., Herman, *La Constitución Americana*, Editorial Tipográfica Editora Argentina, 1965.
- Proudhon, Pierre Joseph, *El principio Federativo*, Madrid, SARPE, 1985.
- Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2005.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo I, 21° ed., Madrid, Espasa, 1992.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.
- Rico Ramírez, Miguel, "El municipio: Control Financiero. Perspectivas para el año 2000". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 24-25 sección Tribuna, 1987, Biblioteca Jurídica UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/24/trb/trb4.pdf>
- Ríos Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno*, México, Porrúa, 1975.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 1993.
- Robles Martínez, Reynaldo, *Función Legislativa del Municipio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 267. *El Municipio en México y en el Mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Coordinador Salvador Valencia Carmona. México, UNAM, 2005.
- Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Oxford University Press, 2006.
- Rodríguez Valadez, Juan Manuel, *El municipio mexicano y la evolución del artículo 115 constitucional*, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, vol. I, núm. 2, México, septiembre, 2001.
- Rousseau, Jean-Jacques "El Contrato Social", *Arlequín Creations*, <http://arlequincreations.org/galerias/books/libros%20digitales/Juan%20J.%20Rousseau%20-%20El%20Contrato%20Social.pdf>
- Rueda Olmos, Victor Hugo, "El desarrollo del Municipio en México y su conformación en Guanajuato", en Amoxcalli, [http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikieia/numeros/09/epikeia09-el\\_municipio\\_en\\_mexico.pdf](http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikieia/numeros/09/epikeia09-el_municipio_en_mexico.pdf), p. 8.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, Porrúa, 1986.
- Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Porrúa, 2001.
- Sánchez Almanza, Adolfo, *Marginación e ingreso en los Municipios de México*, México, Porrúa, 2000.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas". Coordinación con entidades federativas, 2012,  
[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html)
- Sedas Ortega, Cecilia, "El impacto en los municipios, de las reformas fiscales en materia de coordinación en derechos". INDETEC, 2007,  
[http://www.indetec.gob.mx/News/files/Impacto%20en%20los%20mpios%20Coordinación%20en%20Derechos\\_CSO.pdf](http://www.indetec.gob.mx/News/files/Impacto%20en%20los%20mpios%20Coordinación%20en%20Derechos_CSO.pdf)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Controversia Constitucional",  
 Scjn.gob.mx,  
<http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20CONTROVERSIA%20CONSTITUCIONAL.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2° ed., México, 2004.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La División de Poderes. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*. México, SCJN, 2005.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2006.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, 5° ed., México, Porrúa, 1973.
- Teresa de Mier, Servando, "Ideario Político", Prólogo de Edmundo O' Gorman,  
*Biblioteca Yacucho*,  
[http://www.bibliotecayacucho.gob.ve/fba/index.php?id=97&backPID=87&begin\\_at=40&tt\\_products=43](http://www.bibliotecayacucho.gob.ve/fba/index.php?id=97&backPID=87&begin_at=40&tt_products=43)
- Ter-Minassian, Teresa, *"Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview. Fiscal Federalism in Theory and Practice"*. Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 1997.
- Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, 2° ed., trad. de Luis R. Cuellar, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, UNAM, 2005.
- Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, *El Federalismo en México y los problemas sociales del País*, México, Flores Editor y Distribuidor.
- Ugarte Cortés, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa, p. 200.

- Vallarta Plata, José Guillermo, “El municipio en México”, Biblioteca Jurídica UNAM en, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/22.pdf>
- Valleta, María Laura, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, Valletta Ediciones, 2006.
- Vehorn, Charles L. and Ehtisham Ahamad. *Tax Administration. Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 1997.
- Wilson, Woodrow, *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Federico González Garza, México, Editorial Cultura, 1922.
- Yanome Yesaki, Mauricio, *Compendio de Derecho Fiscal*, México, Elsa G. de Lazcano, 2002.
- Zamudio Urbano, Rigoberto, *Sistema tributario en México*, México, Porrúa, 2005, p. 133.
- Zapata Perogordo, Alejandro y Meade Hervert, Oliver, *Organización y Gestión Municipal*, México, Porrúa, 2009, p. 1.
- Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.

## Legislación

- Administración Pública del Ayuntamiento de Torreón, “Reglamento de Justicia Municipal de Torreón, Coahuila”, *Ordenjuridico.gob*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COAHUILA/Municipios/Torreon/TRCRRe g4.pdf>
- Ayuntamiento de Tijuana, “Reglamento de justicia para el municipio de Tijuana, Baja California”, *Tijuana.gob*, <http://www.tijuana.gob.mx/Reglamentos/pdf/Reglamento%20de%20Justicia%20para%20el%20Municipio%20de%20Tijuana%20Junio%2020.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Código Fiscal de la Federación”, *Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución de 1836”,  
*Diputados.gob*,  
[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const_mex/const_1836.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Diario Oficial de la Federación”,  
*Diputados.gob*,  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_147\\_23dic99\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_147_23dic99_ima.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Coordinación Fiscal”,  
*Diputados.gob*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”, *Diputados.gob*,  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley Federal de Derechos”,  
*Diputados.gob*, [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/107.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/107.doc)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diputados.gob*,  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205.pdf>
- Gobierno del estado de Guanajuato, “Reglamento de justicia administrativa municipal”, *Leon.gob*,  
[http://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/legislacion/REGLAMENNTODEJUSTICIAADMINISTRATIVAMUNICIPAL\\_26.pdf](http://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/legislacion/REGLAMENNTODEJUSTICIAADMINISTRATIVAMUNICIPAL_26.pdf)
- Secretaría de Finanzas y Planeación, “Constitución Política del Estado de Veracruz”, de Ignacio de la Llave, *Veracruz.gob*,  
<http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/GOBVERSFP/CSFPTRANSPARENCIA/SFPFRACCIONI/CSFPMARCOLEGAL/01%20CONSTITUCION%20POLITICA%20LOCAL.PDF>
- Universia España, “Constitución Política de la Monarquía Española”, Portal de las Universidades Españolas,  
[http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc\\_0007\\_cons\\_1812.pdf](http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc_0007_cons_1812.pdf)
- Universidad Nacional Autónoma de México, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*,  
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf>

## Jurisprudencias

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P./J. XLIV/96, página 320.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, abril de 1997, Tesis P./J. 23/97, página 134.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, Tesis P./J. 5/2000, página 515.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, Tesis CLXXII/2000, página 436.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, Tesis P./J. 82/2001, página 579.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, Tesis P./J. 22/2002, página 899.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, enero de 2003, Tesis P./J. 54/2002, página 1447.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Tesis P./J. 44/2003, página 1375.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, Tesis P. XVI/2003, página 10.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, Tesis P./J. 46/2004, página 883.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, Tesis P./J. 122/2004, página 1124.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, Tesis P./J.111/2006, página 1129.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, Tesis P./J. 112/2006, página 1131.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, Tesis P./J. 11/2009, página 1107.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, Tesis 2a. XXVIII/2009, página 1482.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, octubre del 2009, Tesis 1ª. CLXXXI/2009, página 1002.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, julio de 2010, Tesis 2a/J. 26/2010, página 268.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, Tesis 1a. CXI/2010, página 1213.