Universidad Virtual Hispánica de México

Doctorado en Ciencias Jurídicas

“México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal”

TESIS

que para obtener el grado de Doctorado en Ciencias Jurídicas

presenta:

José Guadalupe Villegas Castillejos

Director:

Dr. Jesús Antonio Ruíz Monroy

Tlaxcala, Tlax., México

Octubre de 2016

Índice/Tabla de Contenido

Introducción ... 1

Capítulo 1: El Federalismo en México ... 5

1.1 Generalidades del sistema federal en México ... 5

1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ... 15

1.3 Concepto del federalismo ... 17

1.4 Características a destacar del sistema federal mexicano ... 19

1.5 Formas de Estado y Formas de Gobierno ... 23

1.6 Formas de Gobierno ... 24

1.6.1 Formas de gobierno conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ... 26

a) Forma republicana ... 26

b) Forma representativa ... 27

c) Forma democrática ... 27

d) Forma laica ... 28

e) Forma federal ... 28

1.7 Formas de Estado distinto a Formas de Gobierno ... 30

1.8 Formas de Estado ... 31

1.8.1 Estado Unitario ... 32

1.8.2 Estado Federal ... 34

1.8.2.1 Tesis de la Cosoberanía ... 35

1.8.2.2 Tesis de la concentración y de la descentralización ... 41

1.9 Federalismo como forma de gobierno en México ... 45

1.10 Conclusión ... 50

Capítulo 2: Modelos del Federalismo ... 53

2.1 Generalidades ... 53

Cuadro 1: Países que han adoptado al federalismo. Elaboración propia ... 57

2.2. Federalismo coordinado ... 58

Cuadro 2: Federalismo coordinado. Elaboración propia ... 59

Cuadro 3: Federalismo coordinado en la realidad política. Elaboración propia. ... 61

2.3 Federalismo orgánico ... 63

Cuadro 4: Federalismo orgánico. Elaboración propia. ... 64

2.4 Federalismo cooperativo ... 66

Cuadro 5: Federalismo cooperativo vertical. Elaboración propia. 68
Cuadro 6: Federalismo cooperativo horizontal. Elaboración propia. 71
2.5 Federalismo participativo 74
Cuadro 7: Federalismo participativo. Elaboración propia. 74
2.6 Federalismo dual 76
Cuadro 8: Federalismo dual. Elaboración propia. 79
2.7 Federalismo como forma de gobierno en México 81
Cuadro 9: Federalismo como forma de gobierno en México. Elaboración propia. 83
2.8 Conclusiones 85
Capítulo 3: El municipio y el federalismo 88
3.1 Generalidades del municipio 88
3.2 Doctrinas sobre la naturaleza del municipio 90
a) La escuela sociológica 91
b) La escuela Jusnaturalista 91
c) La escuela legalista o de derecho positivo 92
d) La escuela administrativista 93
e) La escuela economicista 94
3.2.1 Concepto del municipio 95
3.3 Naturaleza del municipio en el federalismo 98
3.4 Función del municipio en el federalismo 103
3.4.1 La personalidad jurídica del municipio 104
3.4.2 Hacienda municipal 107
3.4.3 Autonomía municipal 113
3.4.3.1 Autonomía política 118
3.4.3.2 Autonomía administrativa 121
3.4.3.3 Autonomía financiera 129
3.5 Conclusiones 136
Capítulo 4: México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal 141
4.1 México alejado del federalismo 141
4.2 México con autonomía municipal limitada 147
4.3 El municipio y el sistema nacional de coordinación fiscal en México 152
4.3.1 Facultades tributarias entre la federación, las entidades federativas y los municipios 158

4.4 Análisis de recaudación y administración del impuesto predial en el municipio de El Espinal, Oaxaca. 163

4.4.1 Marco jurídico del Impuesto predial en Oaxaca 166

4.4.1.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 166

4.4.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca 170

4.4.1.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca 173

4.4.1.4 Código Fiscal para el Estado de Oaxaca 174

4.4.1.5 Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca 175

4.4.1.6 Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca 177

4.4.1.7 Ley de Catastro para el Estado de Oaxaca 179

4.4.1.8 Ley de Ingresos del Municipio de El Espinal, Juchitán para los Ejercicios Fiscales 2011, 2012 y 2013 181

4.5 Formas de la administración tributaria del impuesto predial 183

4.6 Problemática actual de la recaudación y administración del impuesto predial en el Municipio de El Espinal, Oaxaca, con base en un análisis realizado en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y primer semestre de 2013 186

Tabla 1: Ingresos recaudados por el impuesto predial en 2011, 2012 y primer semestre de 2013. Elaboración propia. 191

Tabla 2: Ingresos derivado de las participaciones federales –ramo 28- 4 fondos. Elaboración propia. 192

Gráfica 1: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2011 con los 4 fondos del ramo 28. Elaboración propia 193

Gráfica 2: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2012 con los 4 fondos del ramo 28. Elaboración propia 193

Gráfica 3: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2013 con los 4 fondos del ramo 28. Elaboración propia 194

Tabla 3: Ingresos derivado de las participaciones federales –ramo 33- 2 fondos. Elaboración propia. 195

Gráfica 4: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2011 con los 2 fondos del ramo 33. Elaboración propia 196

Gráfica 5: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2012 con los 2 fondos del ramo 33. Elaboración propia 196

Gráfica 6: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2013 con los 2 fondos del ramo 33. Elaboración propia. 197

4.6.1 Conclusiones 198

Conclusiones 201

Propuestas 206

Bibliografía 211
Otras fuentes de consulta 214
Fuentes de Internet 216

Introducción

México es un país muy grande en extensión territorial y más aún en los grupos sociales que lo conforman, convirtiéndose en un ente enriquecido por su gran multiculturalidad y espacio geográfico, por lo que su organización se torna complicada. Desde su nacimiento como Estado, tuvo muchos problemas políticos, jurídicos, económicos y sociales, lo cual, surge a raíz del federalismo adoptado para la distribución del poder público.

Los ánimos por analizar la experiencia y contrariedades que se le etiquetan al actual sistema político y jurídico mexicano, y en el que los principales actores son la federación, las entidades federativas y los municipios, por ser los que conforman el pacto-unión derivado del federalismo en México, conllevan a emprender la presente investigación, encaminada a demostrar la gran desviación que existe en la actualidad del tal sistema, a aquel, que en su momento fue adoptado, inclinándose ahora a favor de uno de sus integrantes: la federación. Dándole poca participación a las entidades federativas y casi nula al municipio manteniéndolo en un retraso indignante.

Con base en este gran mal, se presentan muchos fenómenos por analizar, esta investigación se enfoca a uno de ellos, y pone su atención en donde más daño hace, que es precisamente en el deteriorado y olvidado municipio mexicano, constitucionalmente un nivel de gobierno más. Que sin importar ser el núcleo social y vecinal en donde conviven todos los ciudadanos mexicanos, ha sido el más afectado, siendo que el federalismo debe unir y armonizar, observándose lo contrario actualmente en México, por ello, esta tesis lleva por nombre: *México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal*.

En el primer Capítulo denominado el federalismo en México, compuesto por temas consistentes en obtener un panorama de lo que significa el federalismo en México, retomando parte de los hechos históricos por los que ha pasado, aproximadamente partiendo de 1810.

Se retomaran conceptos generales que giran en torno al sistema federal en general, para después acentuar aquellos que repercuten al caso mexicano, valorando una percepción en la actualidad de lo que se vive en México.

La doctrinas y teorías utilizadas como argumento y sustento de este Capitulado, se basan en la teoría clásica, misma que puntualiza que el federalismo es una *forma de Estado*, o bien, una forma de gobierno; aquella teoría en donde subsisten en un mismo espacio territorial el Estado federal y por el otro los estados miembros; teorías de la concentración y descentralización. Observando también algunas contradicciones que sobresalen como son: la soberanía única o cosoberanía; así como la idea del Estado unitario, y en su caso; la soberanía que solo recae en el pueblo.

En el segundo capítulo llamado *Modelos del federalismo*, se seguirá analizando la institución del federalismo, pero desde distintos enfoques, siendo prioritario el caso en particular de México desde luego. Está compuesto por tan variadas ideas, que han surgido de la experiencia, desafíos y culturas de diversos países que han adoptado al federalismo como rector en su quehacer Estatal. El Derecho Constitucional ha tenido ardua labor en la propuesta de estos temas.

Modelos descritos en el segundo Capítulo son: el modelo coordinado; el modelo orgánico; el modelo cooperativo; el modelo participativo; el modelo dual; y el federalismo como forma de gobierno en México. Este último acentuado especialmente en México y afín a la presente investigación.

En este Capítulo, se ilustran los modelos del federalismo a través de cuadros, que ayudan a conceptualizar de mejor manera a cada uno de ellos, tratando de ser puntuales y objetivos. Construidos con base en los elementos y supuestos en los que se pueden llevar a cabo.

En un tercer Capítulo. *El municipio y el federalismo*, se desarrollarán antecedentes y conceptos del municipio, tratando de definirlo lo más preciso posible desde su naturaleza

hasta entender los elementos de su concepto. Las corrientes adoptadas para tal caso son: la escuela sociológica; la escuela jusnaturalista; la escuela legalista o de derecho positivo; la escuela administrativista; y la escuela economicista, ayudando a tener enfoques diversos del municipio.

La idea de unir al municipio y al federalismo, es entender su conexión inicial y actual, toda vez que, son parte de un todo en conjunto con la federación y las entidades federativas; sin embargo, la variable se hace notar con mucha desventaja para el primero de ellos. Pudiendo entonces, aclarar tales motivos y proponiendo nuevas ideas.

Figuras como: personalidad jurídica, hacienda municipal, autonomía política, autonomía financiera, y autonomía administrativa, son ejes rectores para comprender en su totalidad a este Capítulo, por lo que su desarrollo es claro y delimitado, al ser determinante para persuadir la idea que se pretende plantear. Se contempla el análisis de los Artículos 39, 40, 41, 115 y 124 principalmente en su desarrollo, para estudiar la realidad de México, además, de ser en donde se respalda constitucionalmente que México se encuentra alejado del federalismo en la actualidad, esto argumentado con base en una perspectiva financiera municipal, como se planteará en el siguiente capitulado.

Finalmente en el Cuarto Capítulo, denominado *México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal*, se emprende una propuesta política, jurídica, económica y administrativa dirigida hacia el municipio mexicano. En este apartado y en conjunto con los tres Capítulos anteriores, se construyen soluciones que son benéficas para el peor tratado por el federalismo de los tres niveles de gobierno en México en la actualidad: el municipio.

En el desarrollo de este Capítulo se argumentara lo alejado que está México del federalismo, con base en su inactividad financiera municipal, ello, por no tener la potestad tributaria para poderla llevar a cabo. Debido a la falta de autonomía financiera municipal.

La idea principal es que: el Artículo 115 de la CPEUM contemple al municipio como una base de la división de la organización financiera de los Estados y reconocerlo como municipio autónomo. Toda vez que sin autonomía, no pueden cumplir con los fines que tiene como nivel de gobierno que es, de lo contrario solo seguirá siendo *un mueble* más dentro del federalismo mexicano.

Las ramas de la ciencia jurídica como: el Derecho Constitucional; Derecho Administrativo; Derecho Fiscal; y Derecho Municipal, respaldarán tal aseveración, en conjunto con el cumulo de legislación mexicana que parte desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y leyes fiscales federales y locales.

Con la finalidad de justificar esta investigación, en este último Capítulo, se realizó un ejercicio interactuando con un municipio en especial, el cual es: El Espinal, Oaxaca, México, en los ejercicios fiscales de 2011, 2012 y 2013, en el que trata sobre la recaudación del impuesto predial y sobre los ingresos de las participaciones –ramo 28- y aportaciones –ramo 33- federales, en dichos ejercicios. En el que se deja ver con toda claridad, lo ineficaz que es el sistema en cuanto a tal recaudación, y su falta de potestad tributaria. Ello, también se debe a la falta de infraestructura o capacitación del personal municipal, pero, se acentúa en la verdadera enfermedad que lo aqueja, la cual es: la mala distribución del poder público en los tres niveles de gobierno, contemplándose entonces a México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal.

Capítulo 1: El Federalismo en México

1.1 Generalidades del sistema federal en México

El objetivo específico de este Capítulo es tener un panorama de las causas de la adopción del federalismo en México, para ello, se retomaran conceptos e ideas que rodean al sistema federal en general, partiendo de los conceptos del federalismo, que encaminarán al lector a entender al sistema federal y su aplicación en México.

De igual forma, se retomarán cuestiones básicas sobre el federalismo y su percepción en la actualidad en México, comenzando desde de la teoría clásica, misma que puntualiza que éste –federalismo- es una *forma de Estado*, o bien una forma de gobierno; aquella teoría en donde subsisten en un mismo espacio territorial el Estado federal y por el otro los estados miembros. Observando también algunas contradicciones que sobresalen como por ejemplo: la soberanía única o cosoberanía; así como la idea del Estado unitario; y en su caso; la soberanía que solo recae en el pueblo.

Antes de aterrizar tales ideas, y a modo de percibir un panorama a cerca del federalismo en México, al respecto, se adentrará al tema comentando generalidades del mismo, de acuerdo en lo siguiente.

La Constitución de 1824 es el documento en el que consta por primera vez formalmente *la instauración del federalismo en México*. La necesidad de implantar tal modelo surgió debido varios factores como por ejemplo: la reacción en contra del centralismo derivado de la colonia y heredado por el México Independiente, aunado a ello la separación de algunas provincias[1]; además, por el clima de imperio que se gestaba por parte de Iturbide[2]; y por la idea ya materializada del país vecino los Estados Unidos de Norte

[1] "Por tanto, el federalismo de 1824 fue un movimiento para unir lo que se estaba desuniendo, dado que en algunos casos se presentaron incidentes de separación de algunas provincias; en tal virtud, la disposición gaditana y los movimientos independentistas regionales dieron pie para que en los documentos de Independencia y del Constituyente de 1824, fueran reconocidas las provincias originalmente reconocidas." (Pérez, 2012, p. 127)

[2] "Iturbide no quería correr riesgos, había planificado la creación de una monarquía moderada y hereditaria centralizada y no dejaría que un nuevo Constituyente arruinara sus planes. Sin embargo, su legitimidad no

América –EUA-. Esto último, aunque existen diferencias en su implementación, considerando que en EUA el federalismo surgió con estados existentes, mientras tanto en México surge por provincias con cierta autonomía y que en muchos casos fueron impulsadas por *municipios* –como se detallará más adelante-, naciendo entonces las entidades federativas para formar parte –miembro- de la federación[3].

Antes de Iturbide y el arranque formal del federalismo en México, en la Constitución de Cádiz[4], se implementaron nuevas ideas al respecto, por ejemplo: la figura del Virrey ya no existía, considerándose entonces al *Jefe Político en la Ciudad de México*[5], el cual tenía autoridad y entonces sería el responsable directo con las Cortes de España.

Lo mismo sucedió con la Constitución de Apatzingán[6], también denominada como S*entimientos de la Nación*, y que declaraba la independencia de la *América Mexicana.*

---

solo dependía del orden militar. También, venía de su pacto político con las representaciones locales derivadas del orden gaditano. Cuando estas representaciones le retiraron su apoyo, la Junta Nacional Instituyente y el imperio en ejercicio se volvieron de barro. La negativa de los poderes centrales –gobierno y representaciones provisionales- de conferirle a las provincias mayor participación en la reorganización política de la monarquía mexicana –con el estatus de verdaderas representaciones locales- explican la rápida acogida de las mismas al incendiario llamado del Plan de Veracruz y, sobre todo, del Acta de Casa Mata." (Arroyo, 2011, p. 96 y 97)

[3] "Las constituciones del Sistema Federal Mexicano, tienen respecto a su modelo norteamericano una diferencia importantísima que pone en evidencia a quienes por ignorancia o mala fe, sostienen que el federalismo mexicano es una imitación extralógica respecto de los Estados Unidos de Norteamérica pues mientras éste se formó con los Estados existentes, antes colonias, es decir, primero existieron las partes, los Estados miembros y de su unión surgió el todo, es decir, la Federación, en cambio en el Estado Federal Mexicano primero existió éste, es decir el todo, y con éste surgieron los Estados miembros de la Federación."(Galindo, 2013, p. 375)

[4] "La Constitución de Cádiz de 1812 estipulo que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que *en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad*. Este sistema se quiso aplicar sólo en la España europea, pero gracias a las intervenciones de los diputados por la Nueva España –principalmente Miguel Ramos Arizpe-, el mencionado sistema se extendió a la América Hispana, Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. En 1813, las Cortes de Cádiz ordenaron la fundación de las diputaciones provinciales en la capital de la Nueva España y en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Durango, Guatemala y Mérida." (Carpizo, 2004, p. 229)

[5] "Este nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de Cádiz abolía la persona del virrey. El Jefe político en la Ciudad de México que, de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia compleja con respecto a las demás." (Barragán, B.J., Contreras, B. R., Mateos, S. J.J., Flores, T. F., Soto, F.A., 2014, p. 296)

[6] "De esta forma, y a través de 242 artículos, nuestros primeros constituyentes redactaron la primera ley suprema de la Nación mexicana. Realmente nunca se aplicó, pues cuando fue promulgada el movimiento insurgente estaba a la baja y los territorios controlados por los independentistas se habían reducido mucho. El Congreso y demás autoridades insurgentes –Gobierno y Supremo Tribunal- tuvieron que abandonar

Como se sabe, esta *Constitución* no tuvo validez, sin embargo, en ella, se contemplaban interesantes propuestas federalistas, como: independencia nacional; la soberanía popular; división de poderes; igualdad entre los ciudadanos ante la ley; democracia; racionalidad de los impuestos, etcétera. Dichas propuestas no tuvieron vigencia, pero son antecedentes reales, que desde 1813 ya se empezaba a gestar el federalismo en México.

Ahora bien, las 23 provincias[7] contaban con un Jefe Político aparte, el cual solo tenía competencia sobre su provincia -sin confundirlo con el Jefe Político en la Ciudad de México-, ya que gozaban de cierta autonomía –autarquía- para con las demás, así como también, tenían su propio gobierno y se regían conforme sus intereses y necesidades.

Mientras tanto Guadalajara como provincia, se pronunció por el sistema federal, adoptando el nombre de Estado libre de Jalisco y reconociendo al Congreso, dicha actitud fue asumida posteriormente por otras provincias autodeclarándose como Estados siendo éstas Oaxaca, Yucatán, y Zacatecas[8]. Siendo de esta forma como las ideas políticas de

Apatzingán perseguidos por los realistas y andar a salto de mata. Finalmente, el 5 de noviembre de 1815 es aprehendido Morelos en Temascala, en donde había permanecido para cubrir la retaguardia a las autoridades constitucionales y aunque el Congreso pudo huir, un poco más adelante, cerca de Tehuacán, uno de los propios jefes insurgentes, Manuel Mier y Terán, lo desconoció y lo disolvió a la fuerza. Ahí acabó el Congreso de Anáhuac, el 15 de diciembre de 1815, siete días antes que Morelos fuera fusilado.
Sin embargo, ahí quedo su legado y, como dice Ernesto de la Torre, la Constitución de Apatzingán, obra elaborada como las grandes y auténticas epopeyas, entre el fragor de las batallas, cerca del vibrar de los soldados, entre ásperas montañas y caudalosos ríos de las cálidas tierras michoacanas, es el fruto mejor de un grupo de abogados y sacerdotes henchidos de fe y de entusiasmo por el futuro de México, quienes sacrificando su vida y bienestar, quisieron dejarnos la base primera de nuestra felicidad y grandeza." (Soberanes, 2007, p. 111-112)

[7] Hasta 1822 existían 18 provincias en México, pero a fines del año de 1823 su número aumentó a 23 provincias.

[8] Es importante destacar que: la razón de la adopción del federalismo en esa época -1823- por las provincias de Guadalajara, Oaxaca, Zacatecas y Yucatán, era para refundar a la nación con igualdad y autogobierno de las provincias, más no, en quitarle funciones para quedárselas la federación como en la actualidad sucede. A continuación la siguiente cita:
"Oaxaca, Jalisco, Zacatecas y Yucatán fueron las provincias que comandaron el movimiento que logró el establecimiento del federalismo en México, una vez consumada la independencia de España […]
¿Cómo debemos caracterizar el movimiento soberanista oaxaqueño de 1823? Todo indica que, con la excepción de las ideas de 'separatismo radical' esbozadas en el anónimo del 25 de mayo, el discurso mantuvo el tono de buscar un nuevo pacto de gobernabilidad, en donde se 'refundara' la nación con la igualdad de todas las provincias, incluida la de México como una más, y se reconociera a las provincias el derecho de autogobernarse en su régimen interior." (Zoraida, Coord. 2003, p. 237 y 246)

esos momentos de forma unánime cobijaron la adopción del régimen federal, hasta lograr la aceptación de la mayoría de las provincias de la época[9].

Con la existencia de las provincias y su autarquía con la que contaban en 1823, la situación fue complicada. Además, y situándose en aquel momento, se debe recordar que también se vivía la caída de Agustín de Iturbide y la determinación que realizó el Congreso[10].

Mientras tanto, Chiapas comenzaba su batalla independentista contra España, Guatemala y de cualquier otra Nación[11], ya que la mayoría de ellas, dependían de la corona española, y no querían depender de nadie más, una vez que dicha corona ya no se impusiera jerárquicamente.

[9] "El Acta Constitutiva erigió a las provincias de que se componía la Nueva España en *Estados independientes, libres y soberanos*, al adoptar el régimen republicano, representativo, popular y federal (Arts. 1, 5 y 6). Los atributos de independencia, libertad y soberanía se adscribieron en favor de las entidades federativas en lo que exclusivamente se refería a su *administración y gobierno interior*, habiéndose consignado la posibilidad de que en la Constitución se aumentase el número de ellas *según se conociere ser* más conforme a la felicidad de los pueblos (Art. 8). Aún expedirse dicha Acta, la Federación mexicana quedó integrada con los siguientes Estados: Guanajuato; Interno de Occidente, compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa; Interno de Oriente, compuesto por las provincias de Coahuila, Nuevo León y Tejas; Interno del Norte, compuesto por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México, el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, llamado de Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Jalisco; el de Yucatán; y el de Zacatecas, teniendo las Californias el carácter de territorios federales" (Burgoa, 2014, p. 436)

[10] "Al abdicar como emperador Agustín de Iturbide "El Congreso consideró el 8 de abril que no había lugar a discutir la abdicación por haber por haber sido nula la coronación, y declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del imperio. Por decreto de la misma fecha, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomodase" (Tena Ramírez, p. 122, citado por Burgoa, 2014, p. 431)

[11] "Chiapas notifica a Guatemala la decisión de independizarse de España y la invita a hacer los mismo, en el texto agrega que su independencia es de España y de cualquier otra Nación; si bien es cierto que había sido parte de su Capitanía General, de la cual dependían administrativamente, no manifestaron en ningún momento su intensión de pertenecer a ella. El argumento era claro, habían pertenecido a la capitanía, esta a su vez dependía del virreinato de la Nueva España y sobre ellos había regido por tres siglos la corona de España, desconocido el rey no existía ningún superior jerárquico." (http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fbiblio.juridicas.unam.mx%2Flibros%2F3%2F1378%2F12.pdf&ei=aE8bVNSvMMHB8QHVwIDYCg&usg=AFQjCNHOeIqyTCH937_M_BQy83cVYyGKuQ 20/06/2016)

La historia de Chiapas en su adhesión a México se fue dando de forma distinta a la de las demás entidades federativas e incluso en varias etapas[12], mismas que se fueron dando por estar geográficamente en frontera con Guatemala. Reuniones, movimientos y firma de varios documentos fueron necesarios para cerrar el círculo de su adhesión con México.

El Salvador y Honduras[13] al igual que México, hacen suyo el Plan de Iguala[14]. Así Chiapas[15] al igual que otras provincias se adhiere a México, previamente declarando su propia emancipación de cualquier otra Nación o autoridad.

Para definir bien la fecha de la adhesión de Chiapas a México, es importante adentrarnos a la historia[16] de tal proceso, ya que, como se ha mencionado tuvo varias etapas durante

[12] La incertidumbre de los Chiapanecos en ese momento respecto a la decisión de adherirse a México o a Guatemala era muy grande, debido a los movimientos sociales de la época. México venía de una independencia, y después con Iturbide pretendía ser un Imperio; Guatemala estaba en problemas con Honduras, Salvador, entre otros factores.

[13] "Guatemala hizo su declaración de independencia el 15 de septiembre de 1821 y la jura solemne el día 23, El Salvador el 22 y Honduras el 28, éstos dos últimos se unen a México y reconocen el Plan de Iguala como suyo." http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fbiblio.juridicas.unam.mx%2Flibros%2F3%2F1378%2F12.pdf&ei=aE8bVNSvMMHB8QHVwIDYCg&usg=AFQjCNHOeIqyTCH937_M_BQy83cVYyGKuQ (20/06/2016)

[14] "I. Documento político firmado en el pueblo de Iguala el 24 de febrero de 1821 por el coronel Agustín de Iturbide, que incluyó el programa definitivo sobre el cual habría de consumarse la Independencia de México respecto de España: Independencia, Religión y Unión; las llamadas Tres Garantías" (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [IIJ], 2011, p. 2870)

[15] "Al reconocerse el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, varias provincias se adhirieron al movimiento libertador, previa declaración de su propia emancipación. Entre ellas, Chiapas, en octubre de 1821, manifestó que era su voluntad agregarse al Imperio Mexicano, separándose de la antigua Capitanía General de Guatemala." (Burgoa, 2014, p. 429)

[16] "A partir de febrero de 1822, ocho diputados locales se trasladaron a México para representar a las cuatro aldeas semiautónomas que conformaban la nueva provincia. Pero la abdicación del emperador Iturbide, en marzo de 1823, renació en la región un sentimiento de inseguridad que jugó en favor de una independencia total. Algunas familias, las más poderosas, proponían la creación –a la manera de otras provincias de la vieja Capitanía- de una república independiente, un nuevo país centroamericano. Desde entonces empieza por primera vez a circular el concepto *familia chiapaneca*, a través del cual se expresa *la unidad formal de la clase propietaria*, unidad que debe estar por encima de sus pugnas internas. Fue así como, el 8 de abril de 1823, Chiapas se convirtió en un país independiente, regido por una Junta y buscando el acercamiento a sus *hermanas* del sur. Algunos caudillos de Tuxtla y Comitán –Diego José Lara, Joaquín Miguel Gutiérrez y Marcelo Solórzano- favorecían sin embargo sólo una independencia temporal, para renovar su unión a México cuando la situación política se aclara. Sin embargo, Comitán en su conjunto caminó un poco más hacia la separación definitiva; actitud luego compartida por Chiapa. Así el 23 de octubre de 1823 se declaró solemnemente el *Plan de Chiapas Libre*, en el que se proclamaba la libertad absoluta de decisión de los ciudadanos del país y se daba un plazo razonable para la salida inmediata de todas las tropas mexicanas que ocupa la región. Este plan, verdadera piedra de toque de la legitimidad soberana de la *familia*

algunos años para adherirse a México, siendo la fecha oficial la del día 12 de septiembre de 1824.

Ahora bien, continuando con la instauración *del federalismo en México*, se debe considerar que en 1823 se plantea el *Plan Casa Mata*[17], mismo que es un parte aguas para tratar de materializar el sistema federal en México[18], ya que, fue un ultimátum a Iturbide y la idea de este documento era dejar de ser una monarquía y no reconocerlo como Emperador declarando nulo su Imperio, además de reconocer la proclamación de algunas provincias[19], deliberando su viabilidad porque la idea principal era convertirse en Estados Independientes, sin aceptar dicho Plan.

---

chiapaneca, y evocado después en otros momentos críticos de relación con el centro, fue firmado por Matías Ruíz, Ricardo Armendariz, Fray Matías de Córdova y muchos notables de Comitá, (Villatoro, Álvarez, Solís, Gordillo, León, Argüello, Castellanos, Escandón, etc.) los finqueros y tratantes de Tuxtla se adhirieron pronto (Joaquín Miguel Gutiérrez, Eustasio y Manuel Zebadua, José y Tiburcio Farrera, Espinosa, Vidal, Araujo y Zepeda), y con la resistencia y toma de Ciudad Real, en donde algunos caudillos eran reacios al plan y enarbolaban la consigna de unirse a México (*más vale ser cola de león que cola de ratón*, decían), se logró por fin crear un E*jército de Chiapas Libre*, compuesto en su mayor parte (como la División Libre de Chiapas de 1914) de mozos adeudados de las fincas que atendieron al llamado de sus patrones amenazados. En esta coyuntura, sin embargo, los vínculos que unían a Chiapas con el Soconusco se debilitaron considerablemente.

Fue por eso que, en julio de 1824, el Cabildo de Tapachula revocó un anterior acuerdo que lo unía a México; y en agosto, la Asamblea Nacional Constituyente de la América Central reincorporó por decreto el Soconusco al territorio de Guatemala. Bajo estas presiones, y por medio de un plebiscito regional (que expresó claramente la *opinión pública* local), el 12 de septiembre de ese año la provincia de Chiapas decidió quedar definitivamente unida a México. En octubre se disolvieron las fuerzas voluntarias de la Chiapas Libre y se juró acatamiento a la Constitución Política mexicana: el Soconusco, se consideró como porción de *territorio debatido*, pero solo en sus municipios fronterizos (Tuxtla Chico, Mazatán y Escuintla), pues los demás –y a raíz del decreto centroamericano- se habían pronunciado en su mayoría contrarios a la decisión de Tapachula y favorables a su anexión a México. La decisión de plebiscito, sin embargo, causaría un trauma histórico profundo y sería puesta en entredicho por Guatemala hasta fines de ese siglo, aunque dejaría secuelas en toda la historiografía posterior de Centroamérica. La tentativa de león se coronaba con el éxito." (García, 1997, p. 150 – 151)

[17] "Documento firmado el 1 de febrero de 1823 en un depósito de pólvora cerca de la Ciudad de Veracruz por los generales José Antonio Echávarri, José Ma. Lobato y Luis Cortázar, y otros jefes militares del ejército imperial, con el objeto de lograr la instalación de un Congreso nacional. Se le conoce también con el nombre de Acta de Casa Mata." (IIJ, 2011, p. 2869)

[18] Sin demeritar la relativa importancia del Plan de Iguala, de los Tratados de Córdoba, del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano y de los Planes de Veracruz, que de cierta forma condujeron la creación de la federación mexicana.

[19] "El Plan Casa Mata dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista. Al conocerse su proclamación, varias provincias, entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adhirieron a él a través de sus respectivas diputaciones, no sin que éstas deliberaran ampliamente a cerca de la conveniencia de su adopción. Esta circunstancia revela la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal. Pero es más, puede afirmarse que las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes de no haber aceptado voluntariamente el consabido Plan, cuya finalidad esencial, o sea la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, las vinculaba en una

Fue así que las autoridades de las provincias ejercieron presión al Congreso reinstalado el 7 de marzo de 1823 para una nueva convocatoria y materializar los puntos[20] del Plan Casa Mata, iniciando la historia de esta manera del *entonces federalismo mexicano*, vislumbrándose la diferencia con la que se constituyó el federalismo norteamericano[21].

La separación entre las provincias de Centroamérica y México fueron resultado también de la realización del mencionado Plan, o sea, por la lucha contra Iturbide. Aunque hay quien menciona que dicha separación se dio por cuestiones de la geografía de México, ya que el mando les quedaba muy lejos para recibir beneficios u órdenes y sobre todo cumplir con lo encomendado.

Estos hechos políticos, sociales y jurídicos son los que dieron la pauta para definir al *federalismo mexicano*. Incluso varios de ellos se quedaron[22], por ejemplo: varias instituciones de la Constitución de Cádiz, que desde luego no se opusieron a la

---

nación unitaria, pero no central. Así apareció en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo, conservando su personalidad política dentro de éste." (Burgoa, 2014, p. 431)

[20] "Artículo 1º. Siendo inconcuso que la soberanía reside exclusivamente en la nación, se instalará el Congreso a la mayor brevedad posible…

Artículo 2º. Respecto a que entre los señores, diputados que formaron el extinguido Congreso, hubo algunos que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir a los primeros, y sustituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus antiguas obligaciones…

Artículo 3º. El ejército nunca atentará contra la persona del emperador, pues lo contempla decidido por la representación nacional…" (Arrioja, 1999, p. 83)

[21] "No obstante lo anterior, se ha argumentado que en algunas naciones el Federalismo se ha impuesto –debido a presiones externas y hasta por inquietudes de tipo intelectual– no como una forma de unir o de concentrar en un pacto común regiones antes dispersas –que es precisamente la forma natural de surgimiento del Estado Federal– sino como una manera de desconcentrar lo que antes había estado concentrado. Es decir, desunir, fragmentar o dispersar lo que con anterioridad había integrado un ente político unitario. En este último caso, se advierte, las consecuencias pueden llegar a ser funestas puesto que las subdivisiones políticas nacen prácticamente muertas al no contar ni con antecedentes históricos ni con instituciones políticas y administrativas que les permitan gobernarse autónomamente. Es más, en estos casos se llega a afirmar que el Estado Federal nace como resultado de un proceso de '*imitación extralógica'* Como ejemplo de lo anterior, se cita precisamente a la Constitución Federal Mexicana de 1824, que tras doce años de azarosa existencia, fue abrogada en el año de 1836, para implantar en su lugar un engendro jurídico denominado las 'Siete Leyes Orgánicas' que prohijaron una especie de República Centralista y… una sucesión prácticamente interminable de golpes de Estado, seudo revoluciones e intervenciones extranjeras, hasta que en 1867 y, ahora sí, de manera definitiva, se restauró la República Federal" (Ibidem, 1999, p. 31 - 32)

[22] Mismos que fueron los que de cierta manera inspiraron al movimiento de independencia y entonces formar una gran república o nación, independientemente su forma de gobierno.

independencia de las provincias, que se convirtieron en *estados libres y soberanos* –entidades federativas- confirmando una unidad previa a dicha libertad y/o emancipación.

Tal es el caso, que incluso se presumía de la unión que anteriormente a la independencia tenían las provincias entre sí, reflejando la alianza que se manifestaba en España. Es así, como se decía que México estando unido, con *el federalismo* se separó, cosa que desde dicha perspectiva tiene algo de aceptable, pero que no pasa de eso[23].

Precisamente el gran desequilibrio social y político que se vivía en esa época en México -1823 y 1824- impulsó a la creación de lineamientos que respaldaran un orden político, jurídico, económico y social, más la presión del modelo del país vecino -EUA- propiciando adoptar el federalismo como solución a tan inestable situación por la que pasaba la nación mexicana. Ese texto fundamental era necesario crearlo con urgencia, pues serviría de base jurídica para la unión de dicha nación, materializándose en el *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana* –de la que se hará referencia más adelante- estableciendo los principios fundamentales para dirigir a un nuevo Estado Federal.

Ahora bien, en este apartado no se pretende establecer o definir al federalismo en un concepto, tampoco es el objetivo, sino, establecer un parámetro que permita identificar la existencia, funcionamiento y *en su caso*, la permanencia del sistema federal en México[24].

[23] "Como ejemplo de la posible desunión que se percibía entre la provincias de Nueva España, se encuentra 'Manifiesto de la Diputación Provincial de Jalisco en 1823', con las siguientes puntualizaciones:

- Cada provincia se convierte en un estado independiente.
- Esta independencia se manifiesta en órganos de gobierno propios, la diputación provincial se transforma en Poder Legislativo y el jefe político superior en gobernador.
- Por ser independiente, al estado le compete promover su prosperidad y fortuna internas.
- La Federación es un pacto que se concretaría en el Acta Constitutiva.
- El objeto de la Federación es ejercer de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública. (Pérez, 2013, p.127)

[24] "[…] la forma adoptada por el estado mexicano es la federal, cuya naturaleza jurídica está definida por el art. 40 de dicha ley suprema [...] para algunos tratadistas no se está frente a una federación, en el sentido estricto del término, ya que esta forma de estado supone requisitos, que no han sido observados en el proceso de conformación de la organización política mexicana, como la existencia previa de verdaderos estados independientes, los cuales asumen la decisión de establecer una alianza o unión, en virtud de lo cual supeditan su soberanía a la del nuevo estado federal." (Martínez, 2000, p. 36)

El federalismo es un tema amplio y debatido desde hace mucho tiempo por distintos doctrinarios[25], cada uno persiguiendo distintos puntos de vista, por ejemplo: desde la perspectiva social, económica, cultural, política y jurídica. Por ello, la amplitud de este tema es considerable. Además que en la actualidad son varios países[26] los que han adoptado este sistema federal.

Un sistema federal presupuesta la existencia de una Constitución, por ello, el Estado mexicano aparece constituido bajo los lineamientos previamente aprobados por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana[27], formalmente el 4 de octubre de 1824, con su primera Constitución, en la cual se establecen sus bases estructurales y que le dieron seguimiento las Constituciones de 1857 y la de 1917, respectivamente[28].

[25] Por ejemplo: Alexis de Tocqueville, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, Felipe Tena Ramírez, José Barragán, entre otros. Ideas que se seguirán a detalle en el desarrollo de este Capítulo.

[26] Son 25 países: África del Sur, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Serbia y Montenegro, Suiza y Venezuela. (El Handbook of Federal Countries: 2002, Montreal and Kingston: McGill-Queen´s University Press, 2002, citado por Serna, 2009, p. 1)

[27] "Para ello se formó una Comisión de Constitución en el seno del Congreso para que elaborará el Proyecto de Acta, integrada por los diputados Ramos Arizpe, Argüelles, Mangino, Vargas y Huerta y más adelante se le unieron Cañedo y Rejón. Trabajaron a marchas forzadas y antes de dos semanas, el 20 de noviembre, presentaron el proyecto solicitado y el 3 de diciembre comenzó la discusión para concluir el 31 de enero de 1824, día en que fue promulgada con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, de manera que los señores diputados constituyentes contaban con mayor tranquilidad para redactar el texto de la Constitución, tarea para la que habían sido electos." (Soberanes, 2007, p. 138 – 139)

[28] "Las tres constituciones mencionadas sostienen en línea recta la naturaleza, estructura y organización del Estado Mexicano, la de 1917 en sus artículos 39, 40 y 41, considerando al pueblo como titular de la soberanía, y del que dimana todo poder público, y no del Estado Federal como han pretendido señalar algunos autores al confrontar los conceptos de soberanía y Estado Federal. El artículo 40 citado señala que: 'Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a si régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental'. Y el artículo 41 establece cómo el pueblo ejerce su soberanía." (Galindo, 2013, p.357-358)

El pacto[29] para que se plasme en una Constitución[30] el sistema federal, puede darse antes o después de la unión de los que formarán una federación[31], y los supuestos[32] para materializar tal acto deben ser determinantes para su implementación y entonces definir la existencia, funcionamiento y en su caso la permanencia del sistema federal.

[29] "La existencia y operatividad de un sistema federal depende de que haya un pacto; éste puede ser expreso o tácito; previo a la unión o posterior a ella; tiene por objeto lograr la cooperación de las partes que lo celebran o suscriben, con vista a que actúen de manera coordinada y, como consecuencia, por razón de su celebración y observancia, se dé a la sociedad un gobierno eficaz." (Arteaga, 2013b, p. 1)

[30] "Cuando el documento que contiene el pacto establece, además, una forma de gobierno, norma la división de poderes, otorga o reconoce derecho y fija límites a la acción de los titulares dela autoridad, se le denomina constitución.

Para que la constitución, en la que aparece el pacto federal, alcance sus fines, es necesario que posea los atributos de ser fundamental, de jerarquía superior o rígida" (Ibidem, 2013, p. 4)

[31] "FEDERACIÓN.- Conforme al artículo 40 de la Constitución, la República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los Estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del Poder Central y las de los Estados; el segundo, en enumerar las atribuciones del Poder Central, de manera que todas las no especificadas, competen a los Estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los Estados, haciendo que recaigan en el Poder Central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista constitucional, o sea aquel en que se enumeran las atribuciones o facultades de los Gobiernos Locales, de manera que la presunción exista a beneficio del Poder Central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural, deber ser administrados por el Gobierno Central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendas reservadas a los Estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los Estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciendo así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación solo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbíbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución. Controversia constitucional 2/32. Entre la Federación y el Estado de Oaxaca. 3 y 17 de octubre de 1932. Mayoría de catorce votos, en cuanto al primer punto resolutivo, mayoría de nueve votos respecto de las demás proposiciones. Los Ministros Díaz Lombardo, Calderón y Urbina no asistieron a la sesión en que se decidieron los últimos puntos. Disidentes: de la Fuente y Couto, Guzmán Vaca, Barba y Julio García." (Quinta Época. Registro: 279360. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XXXVI. Materias: Constitucional. Página 1069, citado por Barragán, et al, 2014, p. 278)

[32] "Un sistema federal presupone la existencia de cuando menos dos fuentes de autoridad que ejercen su imperio de manera simultánea sobre idénticos gobernados y el mismo territorio; la normatividad que regula la coexistencia de ambas y su operatividad, se denomina pacto federal (art. 41)." (Arteaga, 2013b, p. 4)

A continuación se retomará a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, es en ella en donde se plasma al federalismo en México, y que se considera como requisito indispensable para que se legitime tal sistema en un Estado.

1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[33] -CPEUM- es determinante en el *sistema federal de México*, ya que, en ella, se prevé el pacto y la unión federal, contemplando a los Poderes de la Unión y demás autoridades federales, estatales y municipales, así como, las facultades, atribuciones y limitaciones de cada uno de ellos. Considerando entonces, que de ella es de donde emanan las demás legislaciones federales y locales, respectivamente.

Como toda Constitución en un sentido material y/o formal[34], la CPEUM comprende las normas más importantes que determinan la organización y el buen funcionamiento de un Estado.

[33] "I. La C mexicana vigente fue promulgada en Querétaro, el 5 de febrero de 1917 (en la misma fecha sesenta años antes, se promulgó la Constitución Federal de 1857) y entró en vigor el primero de mayo siguiente. Su antecedente o fuente mediata, fue el movimiento político-social surgido en nuestro país a partir de 1910, que originariamente planteó terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la C el principio de la no reelección…
La C mexicana de 1917 es rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista (aunque en la realidad existe un sistema de partido predominante) y nominal (en la terminología de Lowenstein), ya que sin existir plena concordancia entre lo dispuesto por la norma constitucional y la realidad, existe la esperanza de que tal concordancia se logre. La C está compuesta por 136 artículos. Como en la mayoría de las Constituciones, puede advertirse una parte dogmática y una parte orgánica; la parte dogmática, en la que se establece la declaración de garantía individuales, comprende los primeros 28 artículos de la C…" (IIJ, 2011, p. 800)

[34] "En términos generales, podemos afirmar que todos los países tienen, en sentido material, una *constitución*, una manera de *estar constituidos*, pero únicamente aquellos que cuentan con una Constitución escrita, la detentan también desde el punto de vista formal.
El término 'Constitución' en sentido *material*, se aplica a la organización político-estatal propiamente dicha, es decir, en un sentido en el que se debe vislumbrar el objeto o la materia de las reglas constitucionales, y no su forma.
En sentido *formal*, la palabra '*Constitución*', se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado, como organización política regulada en un documento de promulgación solemne, mediante un procedimiento especial y superior, siendo considerada también como Ley Fundamental o norma de normas" (Barragán et al, 2014, p. 35)

De igual manera la CPEUM comprende derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos,[35] los instrumentos para hacerlos efectivos, y en su caso, para suspenderlos o perderlos, determinando también tal ciudadanía o su nacionalidad, considerando en dichas características a los extranjeros.

La CPEUM es la norma de más alto nivel que dirige el ordenamiento jurídico en México, de forma sistemática con la finalidad de organizarlo. Para ello, debe ser una norma de superior jerarquía[36] en relación con la legislación federal y local. Tal característica se encuentra establecida en su Artículo 133 entre otros[37].

Una característica más[38] a destacar de la CPEUM es su rigidez[39], que se refiere a la actividad reformadora de la propia Constitución y de las leyes ordinarias. Actividad que

[35] "Tal y como se señaló con anterioridad el verdadero Estado Federal únicamente puede darse dentro de un régimen que sea auténticamente democrático. Por consiguiente, tiene que ser el fruto de una Constitución; entendida esta última como el Pacto Supremo por virtud del cual las subdivisiones políticas que integran el Estado-Nación (geográficamente delimitado e integrado por una población que comparte lazos comunitarios de sangre, idioma y tradiciones) convienen en unirse para integrar una sola Federación rígida por un ente supremo, y en cierto sentido supranacional, generalmente conocido como Federación o Gobierno Federal, en el que se deposita el ejercicio de la soberanía nacional, entendida esta última como el poder supremo del Estado –Jean Bodino- que a nombre del pueblo –John Locke- se ejecuta tanto en la esfera interna del gobierno como en el ámbito internacional." (Arrioja, 1999, p. 7)

[36] "Toda constitución, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema. Para poder constituirse requiere estar por encima de toda institución jurídica, es preciso que todo le sea inferior; lo que no lo es, de una u otra forma, es parte de ella. En lo normativo a nada se le reconoce como superior a ésta. Constituye, organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe. Esto va con su naturaleza…
El atributo de ser superior es imponible a particulares y órganos de autoridad; todos están sujetos a lo que disponga su texto. Hay sanciones para quienes lo desconozcan o infrinjan." (Arteaga, 2013a, p. 3)

[37] "El principio de *supremacía* de la *constitución* halla su enunciado general y explícito en el art. 40 que dispone que ella es una ley fundamental; tiene este atributo por cuanto a que, como dice Lasalle, ahonda más que las leyes y es la suma de los factores reales de poder que rige en el país al momento de su vigencia.
El principio de supremacía constitucional se impone a los titulares de los poderes y órganos locales en forma directa. Por lo que se refiere a los constituyentes locales se les obliga a organizar a sus entidades de conformidad con lo que la carta magna dispone y, concretamente, acorde al art. 116. A los titulares de los poderes constituidos locales, así como a todo servidor público, les es obligatorio respetar la *constitución* (art. 128); los diputados, gobernadores y magistrados son susceptibles de ser enjuiciados ante el gran jurado por violaciones graves a la *constitución* general y a las leyes federales [...]" (Arteaga, 2013b, p. 11)

[38] Ya que de acuerdo a la doctrina que se analice pueden ser varias por ejemplo: que es general, escrita, reformable, que tiene una permanencia, positiva, integral, sin contradicciones, unicidad e identidad, etc.

[39] "La rigidez constitucional no debe ser confundida con la supremacía constitucional. Como hemos dicho, rígida es una constitución que no puede ser modificada a través del procedimiento que se sigue para la creación o modificación de una ley, mientras que supremo es un documento constitucional creado por el poder constituyente, mismo que desaparece después de haber expedido la Constitución. Puede haber Constituciones que sean supremas pero no rígidas.

realiza el Poder Legislativo, a través de procedimientos especiales para reformar a la CPEUM y el procedimiento legislativo para la aprobación de las demás leyes.

1.3 Concepto del federalismo

El ejercicio del poder por parte del Estado está respaldado por una Constitución en un sistema federal, entonces, en todo Estado federal debe existir tal norma que dote de personalidad jurídica al Estado para ejercer tal poder.

Definiciones estrictas y flexibles suelen rodear al federalismo, mismas que han surgido bajo estrictos estudios[40] de diversos juristas de la ciencia jurídica, por lo que no hay un concepto que compense a todas las posturas de tales investigadores.

Lo interesante al momento de conceptualizar al federalismo, es involucrar al Estado a través de sus estructuras institucionales con la sociedad, para entonces obtener los resultados esperados. Es verdad que el federalismo es una forma de como descentralizar el poder público[41], poder que debe ser en beneficio de aquellos que componen al estado

---

La rigidez y la supremacía coinciden, sin embargo, en sus efectos: tanto en virtud de una como de otra, todas las normas del ordenamiento deben adecuarse, formal y sustancialmente, a las disposiciones constitucionales. Si no lo hicieran así violarían tanto la supremacía como la rigidez constitucionales. Ambas características, por ende, sirven como parámetros de validez del resto de normas del ordenamiento." (Carbonell, 2002, p. 30 – 31)

[40] "Sin embargo, a pesar de la abundancia de trabajos sobre este tema, no existe en la literatura una definición de federalismo que a todos nos satisfaga y que a experiencia de todos los sistemas federales corresponda. Algunas definiciones, por ejemplo, se han desarrollado en un terreno estrictamente institucional. Tal sería el caso de la definición de Wheare, para quien hablar de una Federación significa aludir a un tipo de organización política en el cual dos niveles de gobierno, el federal y el regional, son independientes uno del otro pero operan de manera coordinada. En esta misma perspectiva podríamos ubicar a King, para quien una Federación es un Estado soberano que se distingue de otros Estados por el solo hecho de que su gobierno central incorpora a nivel constitucional a unidades regionales dentro de su proceso de toma de decisiones. Por su parte, Carl Friedrich estima que solamente es posible hablar de federalismo cuando un conjunto de agrupaciones políticas coexisten e interactúan como entidades autónomas, unidas en un orden común que también tiene su propia autonomía." (Serna, 2009, p.2)

[41] "La expresión 'poder público' en el discurso jurídico y en el campo de la ciencia política ha dado origen a grandes controversias. El significado de la expresión no es unívoco. Por el contrario, con la expresión 'publico' los autores se refieren a diferentes objetos. Un uso muy extendido de 'poder público'; en la teoría del derecho público y en la teoría general del Estado es el de 'poder político', de 'poder del Estado'. En este sentido, con ´poder público' los autores entienden la instancia social que conduce (que gobierna) a la comunidad (estatal). Este poder se distingue de cualquier otro poder por varias características las cuales, precisamente permiten denominarlo '*poder público', 'poder político'*.

federal, de lo contrario ya se estaría hablando de otra cosa menos de federalismo, como posteriormente se especificará el caso de México en el Capítulo 4, en conjunto con todos los Capítulos que componen esta investigación.

La jurisdicción de las instituciones públicas en un estado federal también marca la pauta para materializar al federalismo. Tales jurisdicciones pertenecen a la federación, otras a las entidades federativas y otras más a los municipios[42].

El federalismo es una forma de organización del poder público de un estado federal, el cual cuenta con una Constitución en la que se establecerán las bases para su funcionamiento y protección. Tal organización puede concentrar poderes dispersos como lo hizo en Estados Unidos de Norteamérica o bien descentralizar el poder como lo *pretende* hacerlo México. Demostrando con ello, distintos modelos de federalismo que existen, como se explicaran a detalle en el Capítulo de 2 de esta investigación.

Tal flexibilidad del federalismo en cuanto a su conceptualización -y por ello la gran variedad de ideas-, radica en que, la postura que se debe observa para realizarlo, es que, los países que lo hacen suyo lo adecuan a su entera necesidad y no precisamente a lo que en su momento Estados Unidos propuso –más adelante se hace reseña al respecto- Sin embargo, tal adecuación se debe materializar y no quedar simplemente en

Con el predicado 'público' o 'político', se alude a que dicho poder afecta a *todos* los miembros de la comunidad. El poder público es un poder que se *atribuye* a la comunidad en su conjunto; es, consecuentemente, considerado unitario. El poder público es, además, exclusivo (Kelsen). El marco geográfico del 'poder político' es una comunidad política independiente (Austin). Ciertamente, el poder político se manifiesta en comunidades políticas dependientes (municipios, departamentos, condados, entidades federativas) sin embargo, este no es sino una instancia del poder público que pertenece a la comunidad política independiente en su conjuntos, a la comunidad soberana." (IIJ, 2011, p. 2906)

[42] "Característica es ésa de suma importancia en nuestro régimen, pues por ella tienen jurisdicción distinta, y casi siempre excluyente, los órganos centrales por una parte y los Estados-miembros por la otra. La distribución de facultades entre los dos órdenes (llamado el uno federal por antonomasia y el otro regional o local), es en sí misma de trascendencia para la vida del país, pues esa distribución debe resolver el problema de la conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las jurisdicciones. Una vez hecho el reparto de competencias por la ley suprema, todavía se presentan numerosos casos en que toca al intérprete decidir a cual jurisdicción corresponde un acto concreto de autoridad. De aquí que, además de ser punto clave en nuestra organización política, el sistema federal trascienda y se derrame por todos los ámbitos jurídicos del país y su conocimiento interese, casi por igual, a todos los juristas mexicanos." (Tena, 2003, p. 101)

Oclocracia[43] sin observar el beneficio natural que conlleva tal aplicación, como lo es en la actualidad la autonomía financiera municipal en México.

Con base en esto, habrán de servir como punto de partida para desarrollar los análisis jurídicos del sistema federal mexicano, en la que sin duda alguna juega un papel importante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Algo que siempre acompañará al federalismo en México es su comparación con la de los Estados Unidos de América, por razones comentadas más adelante y por ser un Estado vecino, siendo el derecho comparado siempre de gran ayuda en este gran tema.

1.4 Características a destacar del sistema federal mexicano

El federalismo en México[44] respaldado en la CPEUM, refiere a una organización política, estableciendo una forma de distribución funcional y territorial de facultades y atribuciones de los poderes que lo conforman: centrales y locales, y a través de principios[45], características –dependiendo posturas de cada autor[46]- y de un marco normativo constitucional, que actualmente en México se encuentra sujeto a factores políticos, jurídicos, económicos, administrativos y sociales.

[43] "Influjo decisivo dela multitud o de las turbas en la vida pública. Constituye una denegación de la democracia. (Cabanellas, 1988, p. 222)

[44] "En un país como México, que posee una gran diversidad de culturas, tradiciones y estructuras económicas y sociales, y en donde las regiones del sureste y del norte pueden llegar, en ocasiones, a parecernos dos mundos distintos, el Federalismo se presenta como la única alternativa política viable para la subsistencia de la República fundada en el ideal de la felicidad colectiva, el 4 de octubre de 1824." (Arrioja, 1999, p. 12)

[45] Como son: el de colaboración, coordinación, concurrencia, intervención, mismos que se deben materializar para entonces poder hablar de un sistema federal en México.

[46] "Desde esta perspectiva, opinamos que el Estado Federal se puede caracterizar a través de las siguientes notas:

1) La existencia de órgano de poder federales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución.
2) La distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales.
3) La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal." (Serna, 2009, p. 4)

Luego entonces, se considera que el sistema federal mexicano[47] y de acuerdo a la CPEUM se materializa en una descentralización[48] política y administrativa, otorgando, limitando y prohibiendo facultades y competencias. La federación y los estados surgen a partir de este sistema, denominándose poderes central y local, respectivamente.

La idea de la CPEUM al momento de contemplar el reparto –límite, retención o prohibición- de facultades y atribuciones entre los poderes centrales y locales, se argumenta la concentración excesiva de poder –centralismo- para entonces mejorar el ejercicio de la función pública, atacando o atendiendo eficazmente los conflictos suscitados. Lo cual, no ha dado resultados positivos en la actualidad.

México al contar con un territorio extenso[49] -malas y lentas comunicaciones que existían- le encajaba bien el sistema federal, debido a que, todos los que integran tal espacio

[47] "Su autonomía se hizo más patente cuando fue adoptado por Estados unitarios, como Canadá, Brasil y México. Entre nosotros se ha discutido largamente, con argumentos de fuste en pro y en contra, si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó al cabo en 1824. Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre, como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, a fin de construir el gobierno nacional. Consideramos por nuestra parte que si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México. 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." (Tena, 2003, p. 108)

[48] "Se advierte en algunos autores la tendencia a confundir el federalismo con la descentralización administrativa, e incluso a verlo como una simple desconcentración de aparatos administrativos o de decisiones administrativas hacia los estados. En el mejor de los casos, se empieza a hablar de que la realidad plural del país requiere de niveles de gobierno, olvidando que el federalismo no es una matriz jerárquica, sino una de igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales y, por lo tanto, hablar de niveles de gobierno conduce a una organización piramidal entre federación, estados y municipios." (Hernández Chávez, 1996, citado por Sánchez, 2005, p. 100).

[49] "En lo interno, los Estados del país han dividido sus propias corporaciones locales en forma muy disímil, lo que representa muy complejas dificultades para su estudio.
Es un hecho evidente la falta de uniformidad del elemento territorial en los municipios del país; así tenemos, por ejemplo, que mientras el Estado de Tlaxcala tiene una superficie promedio por Municipio de 91.2 km2, Baja California cuenta con un promedio territorial de 17,480.2 km2 por Municipio y Baja California Sur con 14,695 km2 por cada Municipio, como promedio.
Debemos advertir, por otra parte, la muy variada cantidad de Municipios por entidad federativa. Hay Estados con muchos Municipios: como Oaxaca 570; Puebla 217; y Veracruz 207. Otros tienen pocos, como Baja California 5, Baja California Sur 5; Campeche 9; Quintana Roo 10 y Colima 10.
La distribución del territorio nacional cuenta con una superficie total en kilómetros cuadrados de 1, 958,205." (Quintana, 2011, p. 156 – 157)

terrestre desmiembran un estado unitario y se vuelve uno solo, bajo las premisas[50] -unión, soberanía, democracia, descentralización, autonomía, etcétera- que lo rigen. En ese entonces, un gobierno central era incapaz de ejercer su poder sobre todos los integrantes en su territorio.

Respecto al pacto federal, éste se actualiza en la CPEUM con lo que se *complementa* entonces el sistema federal en México. Para tal sistema, dicho pacto es indispensable que se materialice, así como: la misma unión. Aparte de ello, otras características como por ejemplo: la autonomía, que se prevén por lo menos[51] en teoría[52] en el caso de México en la mencionada norma suprema.

La supremacía y rigidez[53] son características importantes a resaltar de la CPEUM, es decir, la alteración –modificación, reforma, etcétera- no se puede llevar a cabo, sin antes, cumplir con un procedimiento legislativo para hacerlo, participando desde luego, las autoridades federales y locales, respectivamente.

En sí, los temas que de nueva cuenta se mencionan y que deben ser medulares en todo sistema federal son: el pacto; la unión; integridad de las autoridades federales y locales que lo conforman, incluyendo desde luego a los municipios, así como su forma de

[50] Mismas que de acuerdo a la presente investigación, quedan pendientes de materializarse debido a la aplicación del propio sistema federal.
[51] Los argumentos de esta postura, se establecen en los Capítulos 3 y 4 de esta investigación, en donde se sustentarán de acuerdo a la doctrina, legislación y un análisis llevado a cabo en campo.
[52] "La autonomía de que gozan los estados miembros, cuando menos en teoría, permitieron y permiten a los habitantes de una entidad elegir a sus autoridades en procesos electorales locales, y a éstas, con vista a necesidades particulares, adecuar las leyes y el ejercicio del poder a las circunstancias propias de cada región." (Arteaga, 2013b, p. 17)
[53] "Por necesidad, .a Constitución federal tiene que ser escrita y rígida. El que la Constitución sea escrita tiene sentido porque es la única forma de definir con certidumbre las materias que corresponden a cada uno de los órdenes. La rigidez, o sea, el establecimiento de un procedimiento especial de reformas, es indispensable si se quiere mantener la existencia misma del Estado federal protegiéndose la distribución de competencias de manera que ni los órganos federales ni los locales puedan alterarla por sí mismos, sino por acuerdo conjunto. La rigidez constituye una de las garantías de preservación del orden." (Gama, 2001, p. 240)

distribución de facultades y atribuciones; la supremacía y rigidez constitucional; la prevención de los mecanismos de defensa para los gobernados, entre otros[54].

El sistema federal mexicano considera que el Poder de la Federación u órganos[55] centrales, estos son electos popularmente –Poder Ejecutivo y Legislativo-, a través del voto ciudadano por periodos -3 o 6 años- *legitimando* así a dichas autoridades. La excepción a la elección popular[56], la tiene solo el Poder Judicial[57], debido a la actividad que realiza debiendo ser un especialista en el área[58].

Para continuar con el análisis de la presente investigación, se acentúa la problemática actual en lo relativo a la distribución de atribuciones y facultades entre los órganos federales y locales, incluyendo en ellos, a los municipios, o sea, todos los miembros

[54] Por ejemplo: la determinación de los órganos autónomos; representación de México que tiene la federación a nivel internacional; prevención de los Derechos Humanos y sus garantías; relación con otros Estados y organismos internacionales, etcétera.

[55] "Es conveniente observar que es preferible hablar de órganos y no de 'poderes' constituidos, ya que en realidad no se trata de que haya distintos 'poderes' independientes entre sí, sino que existe un solo poder y lo que se divide es el ejercicio en diferentes órganos. La historia constitucional mexicana reiteradamente ha sustentado lo anterior, como se aprecia en el a. 49 de la C vigente: 'El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativos, Ejecutivo y Judicial'." (IIJ, 2011, 2908)

[56] "Oficialmente no han trascendido al público los criterios y procedimientos que se siguen para nombrar a un ministro de la corte; el silencio y la parquedad en éste y en otros aspectos de la administración pública son una de las tantas notas que caracterizan al sistema mexicano. Sobre este particular pudiera ser valida una consideración previa: para llegar a ser ministro de la suprema corte no hay reglas.
Dos son las etapas que comprenden un nombramiento: una, la selección de los posibles candidatos que integran la terna que se someterán a la consideración del senado y otra, la designación que este hace…
La designación de un ministro de la corte es, y parece que seguirá siendo, una facultad exclusiva del grupo en el poder por vía del presidente. Como se puso en evidencia en 1995, en la designación de los 11 nuevos ministros, lo que termino por prevalecer fue la voluntad presidencial. No se dio, en esa materia, el cambio tan anunciado y esperado." (Arteaga, 2013a, p. 498 - 500)

[57] "Es esencial, si se quiere una verdadera 'división de poderes', es condición necesaria que los tribunales y jueces actúen al margen de la política y tengan independencia frente al Legislativo y al Ejecutivo.
El artículo 17 contiene un mandamiento dirigido a autoridades federales y locales.
La Constitución establece, por lo que hace al Poder Judicial federal, en el capítulo respectivo, las normas que le proporcionan independencia." (Gamas, 2001, p. 825)

[58] "La rama judicial es parte del proceso de legitimación del grupo en el poder; sus integrantes en el nivel federal y local (comprendidos ministros, magistrados, jueces de distrito, comunes, de letras y de paz) son parte de la administración pública; no se puede afirmar válidamente que se trate de órganos extraños incrustados en ésta, puesto que son parte de ella; integra ese gran aparato burocrático con que cuenta el grupo gobernante para ordenar y hacerse obedecer; se trata, en resumidas cuentas, de burócratas que desempeñan una función especializada: administrar justicia con cierta autonomía teórica que deriva de los textos legales; en lo general, actúa legalizando el ejercicio del poder; en lo especifico, tiene asignada dos funciones: prevenir y reprimir." (Arteaga, 2013a, p. 492)

integrantes de la unión –federación-, problema que se analizará durante todo el desarrollo del presente trabajo.

1.5 Formas de Estado y Formas de Gobierno

Los antecedentes del estado federal son muy remotos[59], a decir verdad el debate ha sido muy intenso desde el momento de aclarar en primer término las formas de Estado y de Gobierno[60]. Esto ha sido tarea de la Política y del Derecho[61], a través del Derecho Público, y desde luego en la historia de México con sus constituciones anteriores,[62] lo cual, hasta el momento han existido posturas diversas, mismas que se tratarán a continuación.

---

[59] "El federal, como sistema de organización política, cuando menos en occidente, surgió en el mundo griego de la antigüedad. Las confederaciones, como forma de unir estados soberanos y con gobiernos totalmente diferentes, reconoce el mismo origen. Eso es lo que se desprende del mito y de los análisis políticos e históricos de Platón, Aristóteles, Tucidides, Polibio y Jenofonte.
Con vista en unir lo desunido los constituyentes de Filadelfia, se inspiraron en el modelo griego, lo vivificaron y le dieron una presentación moderna al concepto. Eso es lo que se desprende del *federalista* y de otros autores norteamericanos.
En México, como forma de organización política, fue adoptada formalmente por primera vez en el acta constitutiva de 31 de enero de 1824. La constitución de 4 de octubre de 1824 lo hizo realidad. Desapareció transitoriamente en 1835; fue restablecido en 1847 de forma transitoria, y en 1857 de manera definitiva, tanto como lo pueden ser las cosas humanas." (Arteaga, 2013b, p. 15 - 16)

[60] "…El criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en la diferencia clara que existe entre Estado y gobierno… El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas… En consecuencia, la *forma* de Estado es el *modo* o *manera de ser* de la entidad o institución misma independientemente de *cómo* sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos competa dentro de esa estructura. Así por ejemplo, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales." (Burgoa, 2007, p. 400)

[61] Al tratarse de conceptos muy antiguos, la investigación y estudio de los mismos, los han compartido también otras ciencias como la Ciencia Política y la Teoría del Estado.

[62] "La *constante federalista la asume el Estado mexicano en las tres constituciones comentadas*, más hay que hacer hincapié en que el Acta Constitutiva de 1824 antecedente de la constitución de ese mismo año, tiene como punto fundamental el federalismo, de ahí su nombre, y cuyo sistema establece en su artículo 5º. La concepción federalista está contenida en los artículos 4, 157 y 161 de la constitución de 1824. Por lo que hace a la constitución de 1857 la concepción federalista está contenida en los artículos 40, 41, y 109 de la misma. La Constitución vigente en México, asume la concepción federalista entre otros en sus artículo 40, 41, 115 y 124." (Galindo, 2013, p. 358)

Es importante comprender que estos temas son netamente estudiados en el Derecho Constitucional, pero la propuesta de la presente investigación es que además de esta rama de estudio, se observen también a los hechos históricos, al menos en el caso de México. Esto debido a que la forma de adopción del federalismo por México fue precisamente un fenómeno sucedido en 1824, en donde persiste en que el federalismo es una forma de gobierno por distribuir y organizar el poder público como bien lo apunta el Maestro Tena Ramírez, tema que se abordará al final del presente Capítulo.

Ahora bien, considerando que el federalismo tiene que ver con las formas de estado y formas de gobierno, es indispensable aclarar ambos temas[63]. Por consiguiente, las formas de Estado dependen de la naturaleza de la concentración de poder. En la concentración de poder o distribución del mismo, considerando el territorio del que consta el país y a su vez delimita las competencias y organización del poder público también; y las formas de gobierno determinan una *actitud* o régimen político.

1.6 Formas de Gobierno

Respecto a las formas de gobierno[64], éstas tienen que ver con la distribución y organización de los órganos que se encargarán de ejercer las funciones soberanas[65] –del Estado- y el lazo que guardarán entre sí.

---

[63] "Las Formas de Gobierno consideran los modos de formación de los órganos esenciales del estado, sus poderes y sus relaciones mientras que las Formas de Estado son dadas por las estructuras de éstos y se refieren a las relaciones que se establecen entre el pueblo, territorio y soberanía, según que se concentren y funden en un orden estatal único o estén descentralizadas en los varios ordenes estatales de que resultan constituidas" (Gropali, 1965, p. 212)

[64] "Este tema indica el modo *cómo* se ejerce el gobierno de un Estado y en *quién* se deposita su ejercicio. No se refiere, según dijimos, al Estado en cuanto institución pública en sí misma considerada, sino al gobierno estatal, que presenta, como también lo asentamos, dos aspectos, a saber: el *orgánico* y el *funcional*, o lo que es lo mismo, el *estructural* y el *dinámico*. Por gobierno se entiende, en efecto, tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el poder público. Consiguientemente, por 'formas de gobierno' se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de relación de tales funciones. Las formas de gobierno tienen, pues, un doble contenido: los órganos y las funciones del Estado que éstos desempeñan y su clasificación en diferentes tipos puede abarcar a uno o a otro de tales contenidos. Puede afirmarse, por ende, que hay *formas de gobierno orgánicas y formas de gobierno funcional*, pudiendo combinarse unas y otras dentro del régimen jurídico fundamental de un Estado." (Burgoa, 2014, p. 465 – 466)

[65] En cuanto a la soberanía, el Diccionario Jurídico Mexicano menciona que "Normalmente se afirma que el Estado es una entidad política autónoma y que posee una característica específica sin la cual es privada

Por considerar algunos ejemplos de las formas de gobierno, se mencionan las siguientes: Monarquía -gobierno ejercido por una sola persona-; aristocracia –gobierno ejercido por una minoría selecta-; y democracia –gobierno ejercido por los ciudadanos-; la república –gobierno ejercido a través del voto-; y el federalismo como se hará referencia al final del presente Capítulo, entre muchas más.

Ejemplos que, tienen un lado opuesto[66] y que son: la tiranía –poder absoluto recaído en una persona-; la oligarquía –el poder supremo está en manos de pocas personas-; la demagogia –favoritismo y estimulación a las codicias y sentimientos del pueblo-.

Las formas de gobierno tienen como finalidad hacer que se materialice los más *sano* posible el ejercicio del poder público, tarea ardua por su gran complejidad al momento de llevarla a cabo.

En México en la actualidad, existe una gran anomalía entre los tres órdenes de gobierno, misma que trata sobre el gran dominio y la obediencia que existe entre ellos, en donde la

---

de su carácter de Estado: la soberanía. Es fácil observar que esta autonomía tiene un carácter normativo y puede ser descrita de la manera siguiente.
Una comunidad política es independiente si la instancia creadora del derecho es habitualmente obedecida por el grueso de la población, y no se encuentra en hábito de obediencia a ninguna instancia superior…
La soberanía es así la característica distintiva de una comunidad política independiente, *i.e.*, del Estado. Ésta se presenta cuando la instancia creadora del derecho no recibe su autoridad de nadie más, cuando es la instancia suprema y fuente última del derecho de la comunidad. Cuando este *superior común* es la instancia suprema, dicha comunidad es un Estado, una comunidad jurídica independiente." (IIJ, 2011, p. 1560)

[66] "Aristóteles consideraba que las formas de Gobierno requerían ser clasificadas en dos grupos importantes:

1. La formas puras o perfectas;
2. Las formas impuras, degeneradas o corrompidas;

Las formas puras o perfectas son:

A. *La monarquía*: que es el gobierno ejercido por una sola persona;
B. *La aristocracia*: que es el gobierno ejercido por una minoría selecta y;
C. *La democracia*: que es el gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos.

Las formas impuras, degeneradas o corrompidas: son aquellas formas de gobierno que desvirtúan sus finalidades sirviendo intereses o propósitos particulares. El gobernante olvida o pervierte su misión y hace del poder público un instrumento de sus intereses egoístas.
Estas formas impuras son:

A. *La tiranía*: que no es otra cosa que la degeneración de la monarquía;
B. *La oligarquía*: o forma corrompida de la aristocracia; y
C. *La demagogia*: que también se llama la oclocracia, que es una degeneración de la democracia." (Barragán, et al, 2014, p. 275)

federación domina sobre los otros dos, dejando a las entidades federativas con mínimas atribuciones y casi nulas para los municipios, como se pretende contextualizar en la presente investigación, de acuerdo a los resultados de la misma, por ello, el tema: México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal.

1.6.1 Formas de gobierno conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El fundamento legal en México de su forma de gobierno es el artículo 40 de la CPEUM, en la que refiere que el estado mexicano se organizará de una forma republicana, representativa, democrática, laica y federal.

a) Forma republicana

Refiere que la titularidad o encabezado de determinados poderes debe ser temporal y de acuerdo a sufragios realizados por el pueblo. Los encargados de desempeñar los cargos públicos lo deben de hacer por un lapso de tiempo determinado. Una vez que dicho tiempo se vence se vuelven a realizar elecciones. Dándole oportunidades y tiempos a los ciudadanos de cumplir sus propuestas realizadas en la contienda electoral previa, y para que no se vicie el ejercicio del poder público.

Lo anterior, no ha dado buenos resultados en México, toda vez que, no existe una fórmula para prever que se vicie el ejercicio público. Los servidores públicos solo cambian de puestos cada que terminan su encargo, lo cual, no da oportunidad a que otros ciudadanos ejerzan tal poder. Actualmente el ejercicio del poder público se hereda, parece ser que se ha privatizado.

b) Forma representativa

La idea de que el pueblo no gobierne directamente sino a través de una representación es lo que prevalece en esta forma de gobierno, queriendo decir, que en México el poder público o soberanía –más bien un imperio, 39 y 41 CPEUM- se ejerce a través de representantes, mismos que desempeñan la función encomendada de acuerdo a elecciones democráticas, para que integren instituciones políticas, resuelvan jurídicamente conflictos y se enfrenten a problemas públicos.

Esta figura es motivo de muchas discusiones en la ciencia jurídica principalmente en el plano del Derecho Constitucional, por considerar que la representación se materializa en el ejercicio de la soberanía, ya que esto no puede ser representanta por nada ni por nadie[67], como se explicará más adelante en el punto 1.8.2.1.

c) Forma democrática

Denota que el gobierno será del pueblo, dando oportunidad a todos las personas que tienen el carácter de ciudadanos a participar en las contiendas de elecciones públicas para puestos públicos. Tal forma, es con la finalidad de llegar al ejercicio del poder público, y que los ciudadanos participen comúnmente y durante todo el mandato, enriqueciendo con lluvias de ideas para lograr un mejoramiento económico y social, basado en normas jurídicas que prevengan cualquier inconformidad en el proceso y una vez obteniendo los resultados en las contiendas electoreras.

La participación ciudadana deber ser desde el principio, en el desarrollo y al final del ejercicio del poder público. No solo al momento de las elecciones, de lo contrario no sería

[67] "La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. […] La idea de los representantes es moderna; nos viene del gobierno feudal, bajo cuyo sistema la especie humana se degrada y el hombre se deshonra. En las antiguas repúblicas, y aún en las monarquías, jamás el pueblo tuvo representantes." (Rousseau, citado por Arteaga, 2013a, p. 105)

un gobierno democrático, como lo es en la actualidad México, debido a que la población no participa en la tomas de decisiones del poder público, es más, su participación en las elecciones del mismo es mínima. Esta es otra gran enfermedad que padece México hoy en día por estar alejado del federalismo que adoptó en sus Constituciones de 1824, 1857, y la actual de 1917, como se argumentará en el Capítulo 3 y 4 de la presente investigación.

d) Forma laica

Esta forma de gobierno hace que toda la población de México, sea independiente de cualquier organización religiosa y que desde luego se involucre en el tema de religión que más le parezca, sin ser obligatorio en el plano educativo por ejemplo.

Entonces las autoridades políticas de México deben abstenerse a adherirse públicamente a determinado culto religioso y menos conducir la política nacional con base en alguno de ellos.

e) Forma federal

Su particularidad se ciñe en ser una forma de organización política. Se encarga principalmente de normar la distribución de facultades y atribuciones de distintos niveles de gobierno –federal, estatal y municipal en México-. Ayuda a que no prevalezca la concentración de poder y por lo tanto reduce autoridad y la distribuye.

Como se desarrollará en el transcurso de la presente investigación, México se encuentra alejado de tal distribución de poder, prevaleciendo la centralización del mismo en la federación, dejando a un lado lo mencionado en la CPEUM inclinándose hacia una extrema demagogia, acarreando un sinfín de malestares en las autoridades locales y municipales, pero donde causa el verdadero daño es en la vida cotidiana de cada ciudadano mexicano.

En el Capítulo 3 de esta investigación se desarrollara la interpretación de los artículos 39, 40, 41, 115 y 124, con la finalidad de demostrar que en efecto, México adoptó el federalismo como una forma de gobierno, sin embargo, la realidad demuestra lo contrario, por no aplicar tal conducta planteada en dichos numerales, demostrando que actualmente México se encuentra alejado del federalismo.

Por el momento[68] solo se continuará con el tema de las formas de Estado, ya que es aquí en donde existe la discusión respecto al origen del federalismo en México –perspectiva que cambia en la actualidad-, tema central de la presente investigación y Capítulo. Independientemente de ello y tratando de ser objetivos, como lo considera alguna doctrina, para su mejor comprensión primeramente se debe explicar las formas de estado y después las formas de gobierno[69].

Por lo tanto y desde el punto de vista político-jurídico[70] existen dos formas de Estado: el Unitario y el Federal.

[68] Con la finalidad de continuar con el tema central de este Capítulo, se dejara a un lado el tema de las formas de gobierno para retomarlo más adelante en el punto 1.9 denominado Federalismo como forma de gobierno en México de esta investigación, continuando con las formas de Estado.

[69] "La mayoría de los autores acostumbran presentar el Estado de las formas de gobierno después de hablar de las formas de Estado y, casi siempre, bajo el mismo capítulo o rubro. A modo de ejemplos, véase en Biscaretti cómo lo que él llama primera parte de su libro *Introducción al Derecho Constitucional Contemporáneo* (Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 113) está consagrada al estudio de ´Las formas de Estado y las formas de gobierno contemporáneas; y véase a Ignacio Burgoa en su conocido libro *Derecho Constitucional Mexicano* (Porrúa S.A., México, 1996) como sin duda es correcto plantear así el estudio de ambos temas, debido a su profunda vinculación. Las formas de gobierno se hallan en el ámbito de cada una de las formas de Estado. Las formas de Estado se suelen definir y clasificar a partir de los elementos que se citan como esenciales del Estado, a saber, territorio, gobierno y población. Las formas de gobierno, en cambio se hallan, como decíamos, en el ámbito de cada una delas formas de Estado consideradas…" (Barragán, et al, 2014, p. 323)

[70] Teniendo en cuenta también que: la forma de Estado se puede comprender desde una perspectiva sociológica, en la cual, el punto de partida es la clase de solidaridad social predominante, por ejemplo: la sociedad que se inclina a fines religiosos, por consecuencia corresponde a un Estado religioso; pero si la sociedad vira hacia una solidaridad política, éste corresponde a un Estado Político. Lo mismo sería con la cuestión jurídica y económica, siendo entonces un Estado de derecho o económico, respectivamente.

1.7 Formas de Estado distinto a Formas de Gobierno

Ambos conceptos definidos por la doctrina y enriquecidos con la historia. Indispensable para el presente trabajo considerar su distinción[71], para empezar a delinear a cada uno, bajo argumentos claros y objetivos.

La distribución espacial y funcional, es lo que distingue[72] a las formas de estado de las formas de gobierno, determinadas en una Constitución –caso de México- mientras la primera se encarga de crear un orden político, la segunda de atribuirle funciones a los órganos[73].

Las formas de gobierno está considerado en los distintos órganos y poderes encaminados a la organización y distribución de las estructuras competenciales que los conforman, para después, llevar a cabo la ejecución de determinadas normas de diversas índoles, con la finalidad de realizar atributos fundamentales del Estado.

---

[71] "Estamos ciertos que la diferencia primaria radica precisamente en la diferencia que existe entre el concepto de Estado y el de Gobierno. El Estado como señalamos previamente, es una persona colectiva única, suprema y omnicomprensiva; en tanto que el Gobierno es el conjunto de autoridades del Estado.
El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de Derecho. En el plano Kelseniano, es la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado, en la unidad de todos sus poderes y titular de la soberanía. En cambio el gobierno, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que pertenece a la entidad estatal, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiple y diversos actos de autoridad. Estado y Gobierno no pueden confundirse, ni, por ende, sus correspondientes formas.
Como se deriva de lo anterior, el Estado es la entidad suprema y soberana, en tanto que el Gobierno constituye uno de los elementos del Estado, es parte del mismo y por ende diverso de éste." (Barragán, et al, 2014, p. 273 - 274)

[72] "Las formas de gobierno nacen de la manera especial de la formación de los órganos del Estado, en tanto que las formas de Estado surgen de las relaciones existentes entre el territorio, la población y la soberanía, según dichas relaciones se centralicen en un orden estatal único o, por el contrario, se descentralicen en varios.
Esta distinción entre formas de Estado y formas de Gobierno solamente son concebibles, en la actualidad, de los Estados constitucionales. Las diferentes manaras de formación del órgano originan la Monarquía y la República, y la descentralización o descentralización de las relaciones entre territorio, población o soberanía, dan lugar al Estado simple, en el caso de que se centralicen en un orden estatal único, y al Estado compuesto en la hipótesis contraria, es decir, cuando se descentralizan en varios órdenes." (Galindo, 2013, p. 337)

[73] "Bajo este contexto podemos señalar que las principales Formas de Estado son la *federal* y la *central* o *unitaria*; y en cuanto a las Formas de Gobierno se incluyen la *monarquía*, la *república* y la *democracia* como regímenes puros. (Barragán, et al, 2014, p. 274 - 275)

El Estado es aquel que representa el todo, contemplando su organización y unidad distinta del gobierno, en donde éste forma parte del primero. Las formas de estado hacen referencia a ese mecanismo total y organizacional en términos políticos de un país.

1.8 Formas de Estado

Para poder adentrarnos a este tema, es indispensable recalcar que el federalismo es lo que le da origen al tema de forma de estado y forma de gobierno –caso de México-. Lo anterior, debido a la distribución de facultades entre los órganos de la federación y de las entidades federativas, mismas que se reflejan de acuerdo a dichas formas, haciendo hincapié en este apartado al estado unitario y al estado federal.

Sin embargo, las *formas tradicionales de estado* refieren que surge de la relación tan estrecha que existe entre el territorio, la población y la soberanía –poder público- destacando dos clasificaciones conocidas como estado unitario o simple y el estado federal o complejo.

Para México y su sistema constitucional, existen posturas[74], que siguen el argumento en donde el federalismo es una forma de estado, y por otro lado, que el federalismo es una forma de gobierno, como en su momento lo manifestó Tena Ramírez y del que se hablará más adelante al final del presente Capítulo.

Dichos aportes doctrinales se retomaran a continuación en el desarrollo de este apartado, tratando de argumentar el sentido del estado mexicano.

[74] Por ejemplo los siguientes doctrinarios: Jorge Carpizo Mcgregor, Ignacio Burgoa Orihuela, Leonel Armenta López, Héctor Fix Zamudio, Salvador Valencia, entre otros.

1.8.1 Estado Unitario

Al estado unitario también se le conoce como *Estado Centralista*[75], esta forma de Estado implica a un órgano que encausa de manera exclusiva el poder y de igual forma lo ejerce, existiendo en él un orden competencial único que a la vez estructura un solo gobierno.

En el Estado unitario[76] no cabe la posibilidad de que existan órganos de gobierno distintos que de forma autónoma desempeñen las funciones estatales.

La organización política es única, pudiendo existir departamentos o provincias que sólo acaten las decisiones que emanan del órgano central. Siendo importante resaltar que en un Estado unitario dichos órganos pueden estar desconcentrados[77] más no descentralizados[78]. Es decir, que dichos órganos desconcentrados dependen

[75] "El Estado centralista o unitario presenta homogeneidad del poder, es decir, las funciones estatales tienen una sola organización nacional aunque se admite que en ciertos casos por razones de eficiencia administrativa, se permita la desconcentración de las funciones administrativa y jurisdiccional.
La desconcentración de referencia resulta, en cuanto a la función administrativa, en una distribución de los órganos de gobierno en distintas circunscripciones usualmente denominadas departamentos o provincias, pero dichos órganos están subordinados al órgano central. En cuanto a la función jurisdiccional se traduce en una distribución de los tribunales con distinta competencia territorial." (Barragán, et al, 2014, p.278)

[76] "En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama *homogeneidad del poder*. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la fundación legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquéllos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta." (Burgoa, 2014, p.406)

[77] El Diccionario Jurídico Mexicano señala que: "En países como España, Italia y Francia, que tienen una administración pública de carácter centralista, el fenómeno de la desconcentración administrativa se manifiesta en acrecentar y fortalecer las atribuciones o poderes de las autoridades locales, a las que el poder central transmite una parte de sus funciones […]" (IIJ, 2011, p. 1297 – 1298)

[78] Para mayor abundamiento y en relación con el Derecho Administrativo "La descentralización se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto […]
La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública […] la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único." (Martínez, 2000, p. 54 – 55)

directamente del *órgano unitario,* que aunque tienen cierta competencia o facultades no cuentan personalidad jurídica, y solo con autonomía[79] técnica.

En un estado unitario se da una concentración de poder en un solo órgano. Como se señala a pie de página, es complicado en la actualidad encontrar a un Estado unitario *puro* –de acuerdo a las características previamente mencionadas- la desconcentración es un apoyo al que cada vez más recurren.

México vivió una época de forma de estado centralista[80], en donde ciertos órganos del Poder Ejecutivo acapararon atribuciones –como hoy en día, pero en su mayoría de dichos órganos- centralizando el poder de una manera rígida, interrumpiendo un posible avance en el sistema federalista, dejando solo un espacio tibio[81].

[79] "Hay un solo orden con sus respectivos órganos creadores y aplicadores de derecho. Las provincias no tienen facultad para expedir su propia Constitución ni sus propias leyes, sino que las reciben de los órganos centrales, y aunque puede existir cierto margen de autonomía ésta nunca alcanza la que caracteriza al estado miembro de una Federación de darse su propio orden y objetivarlo en una Constitución. Por las características señaladas, las ideas de participación en la reforma constitucional, sistema de resolución de conflictos y uniformidad institucional entre Federación y estados carecen de sentido en un Estado Unitario." (Gamas, 2001, p. 261)

[80] "El 15 de diciembre de 1835 el Presidente interino Miguel Barragán, expidió las denominadas Bases Constitucionales en la que se estableció el régimen centralista. El artículo 3º no obstante que no establecía de manera explícita dicha Forma de Estado, suprimió el hasta entonces existente régimen federalista. Por su parte el numeral 8º prevenía que: *El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes*.

Con apoyo en dichas Bases, la primera Constitución Centralista llamada Leyes Constitucionales de 1836, previno en la Sexta Ley la división de la República Mexicana en Departamentos, los cuales se subdividía a su vez en distritos y éstos en partidos.

Asimismo, la segunda Carta Fundamental Centralista, las Bases Orgánicas de 1843 establecieron en el numeral 4º la misma división política que su antecesora, aunque agregó a la división departamental, las municipalidades." (Senado de la República, Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas, México, 1965, Tomo I, pp. 223 y ss. Citado por Barragán, et al, 2014, p. 278)

[81] "Como punto estructural del Estado mexicano señalo al federalismo, contenido en las tres constituciones citadas, pues los once años que México vivió, de 1836 a 1847 en el sistema centralista, no tuvieron ni antecedentes ni raigambre históricos y solamente representaron once años de interrupción del sistema federalista que no fueron suficientes para cambiar la línea del Estado mexicano, y las constituciones que estuvieron en vigor en esa época, las Siete Leyes Constitucionales del 36 y las bases orgánicas del 43, no representan mayor aportación al constitucionalismo mexicano, aunque reconocemos que los principios democráticos no fueron olvidados ni por la Constitución de Cádiz de 1812, a la que consideró como antecedente del constitucionalismo mexicano, ni por las constituciones mencionadas." (Galindo, 2013 p. 358)

1.8.2 Estado Federal

Como se menciona al principio de este Capítulo, en la actualidad existen varias corrientes ideológicas[82] respecto al Estado federal[83], las cuales se retomaran en este apartado y Capítulo, considerando la postura de varios doctrinarios, acentuando la atención en dos tesis que son: *la cosoberanía* y a *la descentralización*[84], considerando como conceptos básicos a la soberanía y la autonomía[85].

Lo anterior, debido a que son las que más se han discutido en el Estado federal mexicano[86], sin dejar de mencionar, que su aporte es a *medias*, por no dejar en claro el

[82] Existen doctrinariamente varias tesis sobre el Estado Federal, por ejemplo: la tesis que niegan al Estado Federal; en la que se puntualiza que el Estado Federal no existe, tan solo existe la Federación y los Estados; en la que solo en uno de ellos se debía ubicar a la soberanía –dejando atrás la tesis de la cosoberanía- en caso que se ubicara la en la Federación la forma de Estado tendría que ser un Estado Unitario, y si la soberanía se ubicara en los Estados sería entonces una Confederación de Estados, más nunca un Estado Federal, etcétera.

[83] "Ziccardi basándose en el diccionario de política de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (1981), dice que éste considera que en la cultura política se usa para designar dos objetos diferentes: la teoría del Estado federal y una visión global de la sociedad. El primero alude a un modelo constitucional de organización del Estado, caracterizado como, primero, un sistema de asociación de Estados, que en sentido amplio identifica asociaciones con base en la igualdad y que, en sentido estricto, hace referencia al Estado federal como una vía media entre la confederación y el Estado unitario […]" (Sánchez, 2005, p. 95)

[84] Esto debido a la naturaleza del estado federal, considerando que además en México se han tomado en cuenta a las entidades federativas y a la federación como soberanas, idea que se analizará con el desarrollo de este Capítulo.

Con lo que respecta a la descentralización, ésta representa una idea más de cómo se debería manifestar el federalismo en México "…hay tres condiciones operativas necesarias al Estado federal: el que las entidades federativas, en primer término, tengan una zona significativa de competencia, es decir, que sus facultades sean suficientes para establecer un equilibrio real con el centro nacional, siempre dotado de facultades que revisen mayor fuerza legal.

En segundo término, que los gobiernos de las entidades federativas cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con las responsabilidades que tienen asignadas.

Por último, que las circunstancias políticas y sociales reales favorezcan el cumplimiento efectivo de la autonomía estatal, de manera que los gobiernos de las entidades federativas efectivamente ejerciten el poder local.

Ninguna de las tres condiciones se ha dado en México. El federalismo mexicano requiere una descentralización verdadera." (Gamas, 2001, p. 759 – 160)

[85] Ambos conceptos que se retomarán en el Capítulo 4 de la presente investigación denominado *México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal*.

[86] "Las tres constituciones mencionadas sostienen en línea recta la naturaleza, estructura y organización del Estado Mexicano, la de 1917 en sus artículos 39, 40 y 41, considerado al pueblo como titular de la soberanía, y del que dimana todo poder público, y no del Estado Federal como han pretendido señalar algunos autores al confrontar los conceptos de soberanía y Estado Federal. el artículo 40 citado señala que: 'Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental´. Y el artículo 41 establece cómo el pueblo ejerce su soberanía." (Galindo, 2013, p. 357 - 358)

tema de la autonomía, además de la propuesta del presente trabajo en también considerar que el federalismo en México es una forma de gobierno más que una forma de estado, como se explicará más adelante.

Mucha doctrina en materia constitucional anuncia que el estado federal se compone por varios estados que tienen el carácter de miembros, y que gozan de autonomía y libertad en cuanto a sus regímenes internos. Ello con base en un orden jurídico o norma suprema denominada Constitución, tales estados gozaran de dichos conceptos siempre y cuando estén ligados a ese ordenamiento superior.

Aunado a esto, la representación internacional la tendrá solo la federación, convirtiéndose entonces ésta en la única soberana quitándoles tal característica a sus miembros. En México no es así, toda vez que, la soberanía reside en el pueblo.

1.8.2.1 Tesis de la Cosoberanía

Esta teoría es una de las más aludidas por la doctrina, y en la que muchos autores[87] aterrizan su idea. La postura en general de esta teoría es la siguiente: existen estados federados y que además son soberanos, pero también existe la federación, misma que también tiene la etiqueta de ser soberana, ambos son considerados como una instancia suprema. Lo único que se encuentra dividido en esta situación, es la soberanía, ya que, una parte le pertenece a la federación y la otra a las entidades federativas[88].

[87] Por ejemplo: Alexis de Tocqueville, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, entre otros, los cuales participan en sus posturas de acuerdo a la formación que logran al profundizar este tipo de temas, ayudando a los abogados e investigadores a comprender diversos panoramas.
[88] Es importante aclarar que lo antes escrito es la postura de la *teoría de la cosoberanía* a grandes rasgos, lo cual, enseguida se explicará a detalle.

La explicación de esta teoría, se basa en que un Estado federal cuenta con una soberanía compartida[89], precisamente entre la federación y los estados que la conforman[90]. Interesante es conocer entonces, la competencia de esa soberanía[91], porque ésta es la que los limita en su quehacer.

Esta doctrina de la cosoberanía en el Estado Federal, se inclina hacia el esquema jurídico-político siguiente: primero la organización de un Estado –el Federal- derivado de la voluntad de las entidades que se unen para tal motivo, y en segundo plano, sus facultades –delegadas por los Estados- con las cuales llevará acabo su *mando*. Luego entonces, se da la recepción de la soberanía al Estado Federal actualizándose el fenómeno receptivo y atributivo en caso de las entidades federativas, cosa que no se

[89] "Tocqueville se encontró con la existencia de Estados federados soberanos, ya que dentro de sus competencias eran la instancia decisoria suprema; pero que además halló que había otro soberano: la federación, ya que ella era, también dentro de su competencia, la instancia suprema. Luego, la soberanía se hallaba dividida, una parte de ella correspondía a la federación y otra parte a las entidades federativas." (Carpizo, 2004, p. 220)

[90] Son muchos los doctrinarios que han seguido esta postura, por ejemplo: Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, y Georg Weltz. Ideas que se seguirán a detalle en el desarrollo de este tema en esta investigación.

[91] "Así, la soberanía se encontraba bifurcada ya que una parte de ella correspondía a la Federación y otra parte a las Entidades Federativas. Por ello afirmó que en Norteamérica existían dos gobiernos completamente separados y casi independientes. Uno de estos gobiernos era el que correspondía a las veinticuatro pequeñas naciones soberanas que en conjunto integraban la Federación, la que a su vez era soberana.

Las explicaciones anteriores son el motivo por el cual a esta teoría se llama de la cosoberanía, ya que tanto la Federación como las Entidades Federativas son soberanas dentro de su competencia, es decir, poseen una parte de la soberanía." (Barragán, et al, 2014, p. 286)

dio[92] en la formación de la federación mexicana, aunque hipotéticamente lo mencione el artículo 124 de la Constitución[93].

Ahora bien, México es un país federalista y que de acuerdo a la Constitución vigente de 1917, respalda la soberanía interna de cada una de las entidades federativas miembros de la federación, pero sin que dicha soberanía se materialice, toda vez que, el comportamiento del estado federal y de sus poderes es meramente centralizado, asemejándose más a un estado unitario que federal[94] y sin beneficio alguno para el pueblo, el cual es el único soberano.

Con la supremacía constitucional y la aplicación de las leyes federales a la que se encuentra sujeta el Estado mexicano y por ende, las entidades federativas, dejan a éstas

[92] "…se advierte sin lugar a dudas que antes de que se implantara el régimen federal en la Constitución de 1824 no existían los 'Estados libres y soberanos'. Por tanto, este régimen no provino de ellos, sino de las diputaciones provinciales que presionaron en el Congreso Constituyente respectivo para que se adoptara, de lo que se concluye que no habiendo existido tales Estados, lógicamente no pudieron 'unirse' en una federación. La pretendida 'unión' a que se refiere el precepto que comentamos presenta una clara incongruencia con la declaración de que 'es voluntad del pueblo mexicano' organizarse en una república federal, declaración que sí refleja la verdad histórica en la formación federativa, puesto que, teóricamente o ficticiamente al menos, en la asamblea constituyente de la que emanó el ordenamiento fundamental de 1824 se encontraba 'representado' el pueblo mexicano y no 'estado libre y soberano' alguno. Con tal representación, los diputados respectivos adoptaron en nombre de él la forma federal de Estado, creando a las entidades federativas que, *mutatis mutandis*, correspondían a las antiguas provincias neoespañolas. En México, por ende, la federación no surgió de ningún pacto o 'unión' entre Estados preexistentes, sino de la decisión popular, bajo el supuesto representativo indicado, de otorgar al Estado la referida forma. (Burgoa, 2014, p. 456 – 457)

[93] "Pero haciendo abstracción de si la teoría de la cosoberanía pueda o no explicarse desde el punto de vista de la génesis histórico-política de un Estado federal, lo cierto es que en un terreno puramente jurídico no puede justificarse, ya que se funda en un error insalvable. La soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse *sin restricciones heterónomas de ninguna índole*. En otros términos, se dice que un Estado es *soberano* porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces limitativos a su poder (autolimitación). Ahora bien, al concretarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, *dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos*. (Ibidem, 2014, p. 411)

[94] "La fuerza del federalismo radico en la salvaguarda dela unidad que arrimó a las fuerzas soberanas a vivir en libertad. Pero los vicios fueron opacando las virtudes de un sistema que nació hibrido porque recuperó tanto propuestas federalistas como centralistas y, con el tiempo, estas últimas parecieron predominar. Incluso las últimas manifestaciones de la relación que se establece entre el gobierno federal con los estados y municipios reproducen un esquema que parecía condenado a desaparecer cuando el artículo 115 constitucional fue reformado en 1981." (Sánchez, 2005, p. 97)

sin la facultad de autodeterminarse, ya que cualquier sistema interior que adopten, siempre debe ser acorde a la estructura política, jurídica y a ciertos principios o reglas superiores, siendo precisamente los ordenamientos federales y por supuesto la Constitución Federal que lo determinen[95].

Enriqueciendo al párrafo que precede, respecto a la soberanía y la autonomía son conceptos distintos[96]. La primera consta de autodeterminación, respaldando a un Estado cuando éste es capaz de organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar bajo el yugo de principios o reglas superiores, situación que solo lo ostenta la federación en México[97], ocasionando que la soberanía no se ejerza por quien debe hacerlo, en este caso es el pueblo mexicano de acuerdo a los Artículos 39 y 41 de la CPEUM[98]. En cuanto a la segunda –autonomía- esta representa una facultad de darse sus propias normas, pero

[95] Como se explicará a detalle en el Capítulo 4º de esta investigación.

[96] "El concepto de autonomía está emparentado con el de soberanía, pero no se confunde con él. La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el estado miembro o entidad federativa, en el Estado considerado en general. La soberanía, en cambio, es la potestad suprema, dentro del Estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física. Implica, pues, una superioridad con respecto a otros poderes internos subordinados. En sentido propio, la soberanía corresponde solamente al Estado en su totalidad; ninguna porción del Estado o entidad descentralizada puede llamarse *soberana*, si no es en un sentido translaticio o analógico. La soberanía, por otra parte, es esencialmente interna, dentro de cada Estado. En la comunidad jurídica internacional no hay jerarquía entre los Estados: ninguno puede llamarse *soberano* con respecto a los demás. Todos se encuentran en un plano de igualdad jurídica, lo mismo los pequeños que los grandes." (IIJ, 2011, p. 332 – 333)

[97] "En el caso mexicano, cuando menos desde el punto de vista histórico, no se ha dado ese presupuesto estadounidense en relación con el titular temporal de la soberanía; los hechos demuestran que el fenómeno se dio de otra manera; en el sistema político mexicano la soberanía formal y material ha sido asumida, usurpada y ejercida de manera ordinaria por una fracción armada triunfante, que ha impuesto a un constituyente un criterio de organización que previamente ella ha fijado; las cúpulas de las facciones vencedoras han sido las que han determinado las formas de estado y de gobierno que deben adoptar e instrumentar esas asambleas constituyentes que eufemísticamente sean denominado *soberanas*. Sostener que en el caso mexicano el pueblo ha depositado en forma transitoria su soberanía en esas asambleas es pasar por alto la realidad. Es admisible la idea sólo en el sentido de que se tome a los revolucionarios o facciones triunfantes como intérpretes auténticos del sentir popular o representantes de aquellos a quienes han dominado por las armas." (Arteaga, 2013a, p. 13)

[98] "Fácilmente se desprende del contenido de esta prevención, que su primera parte alude a la radicación popular de la soberanía, principalmente cuando emplea los adverbios *esencial y originariamente*. El primero de ellos implica que la soberanía es consustancial y concomitante al pueblo, o sea, que éste tiene como atributo de esencia el ser soberano. Por otra parte, la palabra 'originariamente' significa que es el pueblo quien en principio es la fuente de la soberanía, su único sujeto o dueño, pero que, en atención a circunstancias de índole práctica, no puede desempeñarla por sí mismo, en cuya virtud delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente en el derecho fundamental o Constitución, los cuales despliegan el poder soberano popular en forma derivada. En estos términos debe interpretarse el artículo 41 de la Constitución de 17…" (Burgoa, 2014, p. 264)

siempre respetando los principios y reglas superiores[99], concepto plasmado impropiamente en el Artículo 41 de la CPEUM[100], por considerar las competencias de las entidades federativas y/o competencias de los poderes.

Además el Artículo 39 en comento, refiere que *el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*, por lo que, tal poder se interpreta como una finalidad social. Por lo tanto, los órganos emanados del pueblo y el poder público como entes rectores y supremos del Estado mexicano, se inclinaran siempre a favor y en beneficio del pueblo mexicano. Aunado a ello, el carácter de inalienabilidad de la soberanía, hace que sea inseparable o inescindible del pueblo mexicano, sin que se divida en dos o en tres, solo radica en el pueblo.

Se puede agregar un tercer concepto que se asocia perfectamente al discernir la soberanía y autonomía, el cual es: independencia[101]. Este concepto refiere a la capacidad para valerse por sí mismo, sin estar sometido a una tutela o dominio de un ente superior, concepción que no se materializa en México respecto de las entidades federativas y por consiguiente de los municipios. Profundizando un poco más, independencia se vincula con el concepto de libertad[102] –que se retomará en el Capítulo 4-, misma que atañe a una facultad de hacer o no hacer, sujeto a las leyes.

---

[99] "En opinión del connotado jurista austriaco, el Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, lo cual se manifiesta en la circunstancia de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad y en la posibilidad de que puedan hacer cambios a sus propias Constituciones. Además, Kelsen señala que dicha autonomía constitucional es limitada, ya que dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales de la Constitución federal." (Serna, 2009, p. 10)

[100] "El término *soberanía* aparece en forma reiterada en la constitución, en el art. 39 se alude a él en su sentido propio, pero en la actualidad inexistente, referido a alguien, en el caso del pueblo, que es supremo en lo interior e independiente en lo exterior; en los arts. 40 y 103, fracc. II, se usa el vocablo en una acepción impropia, se le toma como sinónimo de *autonomía*, se trata de la competencia o ámbito de acción de los estados. Existe un tercer uso, también impropio, cuando se le emplea para referirse a las facultades que a cada uno de los poderes se le ha conferido y cuya existencia prevé la propia constitución art. 41." (Arteaga, 2013a, p. 11)

[101] "independencia. f. Cualidad o condición de independiente. II 2. Libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro. II 3. Entereza, firmeza de carácter." (Real Academia Española [RAE], 2001, p. 1266)

[102] "libertad. (Del lat. libertas, -atis). f. Facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos. II 2. Estado o condición de quien no es esclavo. II 3. Estado de quien no está preso. II 4. Falta de sujeción y subordinación. *A los jóvenes los pierde la*

Entonces la soberanía y la autonomía en México solo se observa en teoría, por no manifestarse en lo exterior de acuerdo a lo argumentado. Actualmente: la soberanía del pueblo usurpada por la federación; no hay estados soberanos; los órganos centrales ejercen impropiamente la soberanía; las entidades federativas con mínima autonomía; además esa mínima autonomía condicionada por la federación; y, los municipios supeditados, sujetos y sumisos ante los otros dos niveles de gobierno.

Por lo tanto y continuando con la cosoberanía, ésta en un estado federal no es viable[103], por ello, en México las entidades federativas que conforman la federación no son soberanas, sino son mínimamente autónomas –Capítulo 4-, tomando en cuenta que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, saben y pueden organizarse interiormente, pero siempre bajo observancia de los principios y leyes superiores, daño colateral por el que pasan los municipios mexicanos.

Considerando la cuestión doctrinal, jurídica, y aunado a lo anterior, esta tesis de la cosoberanía no cuenta con bases sólidas para respaldar al Estado Federal de México. La centralización de poderes en las autoridades federales[104], generan un estanco y obstáculos para el desarrollo regional y sobre todo municipal.

---

libertad. II 5. Facultad que se disfruta en las naciones bien gobernadas de hacer y decir cuanto no se oponga a las leyes ni a las buenas costumbres […]" (RAE, 2001, p. 1372)

[103] "[…] la llamada teoría de la cosoberanía es jurídicamente insostenible, ya que, dentro de un Estado federal no existen dos soberanías, a saber: la de éste y la de cada una de las entidades que lo componen, sino una sola, que es la nacional, coexistente, sin embargo, con la autonomía interior de los Estados federados.

Pero aún hay más: en un Estado federal o unitario (central) de extracción democrática, el único soberano es el pueblo como elemento humano que lo constituye. Por ende, si dentro de una misma entidad estatal no pueden concurrir dos soberanías por ser eminentemente excluyentes, es evidente que los Estados no pueden ser soberanos, ya que, de admitir el supuesto contrario, se destruiría, por una parte, el sistema federal y, por la otra, se tendría que aceptar por necesidad que el pueblo total no es soberano, sino que tendrían este carácter los *pueblos* que integran los distintos Estados federados" (Burgoa, 2014, p. 412)

[104] Agravándose tal situación, ya que, un estado unitario funciona así, porque su misma Constitución lo establece, pero el caso de México no, toda vez que su Constitución no es centralista, encaminando a que las prácticas de la federación vayan en contra de los mandatos constitucionales, perjudicando el desarrollo en su conjunto del país.

1.8.2.2 Tesis de la concentración y de la descentralización

Estas corrientes teóricas visualizan al Estado federal de conformidad en lo siguiente:

a) En cuanto a la concentración[105], se forma debido a la unión de los Estados *libres y soberanos*, los cuales como bien se sabe, son los que ceden facultades al nuevo ente que es la *federación*, mismas que antes del pacto unión les correspondían, reservándose aquellas que no fueron dadas. Es así, como el Estado federal concentra el poder recibido de las entidades federativas, obteniendo una soberanía y excluyendo las soberanías de los Estados.

b) En lo que respecta a la descentralización[106], funciona de distinta manera[107], ya que, al existir un Estado federal, éste otorga o reconoce en favor de las entidades federativas una autonomía para que estos manejen sus asuntos internos y de cierta forma puedan estructurarse bajo su albedrío, claro siempre respetando los principios y leyes superiores que el ordenamiento federal les impone.

---

[105] "Se afirma que éste se forma por la unión de Estados libres y soberanos, mismos que ceden a la nueva entidad ciertas y determinadas facultades que antes del pacto federativo les correspondían como potestades inherentes a su respectiva soberanía, reservándose todas aquellas que no le hubiesen transmitido. De esta guisa, el Estado federal concentra los poderes recibidos de todas y cada una de las partes estatales que lo componen, y cuyos poderes constituyen su soberanía, la cual, al integrarse así, automáticamente excluye la soberanía particular de ellas, manteniéndose como autonomía." (Ibidem, 2014, p. 413)

[106] "Ahora bien, el fenómeno de la descentralización no puede considerarse como un elemento distintivo y característico por sí solo del Estado federal, por la sencilla razón de que también ocurre en un régimen llamado central. La descentralización, en efecto, supone el reconocimiento o el otorgamiento de una esfera autónoma gubernativa en favor de las entidades que integran el todo estatal, llámense provincias o Estados; y esta esfera puede ser de mayor o menor extensión de acuerdo con la calidad y número de facultades que a dichas entidades se adscriban. Consiguientemente, siguiendo el criterio de la descentralización, entre el Estado federal y el Estado central únicamente existe una diferencia de grado en lo que atañe a la amplitud cualitativa y cuantitativa de la autonomía mencionada que va desde la descentralización municipal hasta la descentralización federal, teniendo como tipo intermedio la descentralización provincial." (Ibidem, 2014, p. 413 - 414)

[107] "En este orden de ideas, Dabin asegura que el sistema Federal es un régimen complejo 'en que hayamos combinadas dos soluciones enlazadas con dos aspectos diferentes de la teoría del poder: por una parte, una solución de descentralización muy amplia en beneficio de las colectividades componentes; por la otra, una solución de participación de las colectividades mismas en el gobierno del Estado Federal'
Lo que caracteriza al Estado Federal, es una gran descentralización política, la cual emana de la Constitución que es obra del pueblo y con posterioridad el pueblo es quien atribuye las competencias Federales y locales." (Barragán et al, 2014, p. 288)

Lo que refuerza la idea de la descentralización en un Estado federal y en particular en México, es que es un concepto netamente jurídico[108] independientemente de ser una *técnica de vida social* como lo dijo en su momento el jurista Pedro J. Frías[109], respaldado también por su historia. Es un análisis con base a las estructuras normativas de los Estados federales que derivan de la unión de *Estados previamente soberanos* -provincias en el caso de México-, o bien, de la división de un Estado unitario.

El estado federal bajo la perspectiva de la descentralización[110] es la que se podría aplicar al régimen jurídico-político de México. Toda vez que, las entidades que constituyen a la República Mexicana gozan de autonomías constitucionales, legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales; así como, también *pueden* participar en los asuntos de la nación, siendo esto posible a través de los Senadores y Diputados al momento de tomar decisiones en cuanto a las modificaciones que se le realicen a la propia Constitución Federal.

En cuanto a los municipios en México, que también constan de un territorio, una población, prerrogativas de *libertad*, y en suma un nivel de gobierno más, la descentralización como tal es una opción[111] para su desarrollo. Sin embargo, lo anterior

---

[108] "México, en consecuencia, es un Estado compuesto no por *Estados libres y soberanos*, sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creadas a *posteriori* en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal. La federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en pluralidad política y jurídica, una *unión de estados*, sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren el ser del Estado: la población, el territorio y el poder de imperio ejercitable sobre aquélla y éste. Tales entidades no preexistieron como Estados libres y soberanos a la institución federal; y si nuestro país ha adoptado esta forma jurídico-política, ha sido desde el punto de vista estricto del derecho, sin haber obedecido al proceso natural de la formación federativa." (Burgoa, 2014, p. 415)

[109] "Asimismo, el presidente honorario de esta Academia enseña que la descentralización es una verdadera 'técnica de vida social', que parte del principio de que quien mejor conoce las necesidades mejor puede resolverlas, y al así efectuarlo, da respuestas a los problemas de la eficacia y de la eficiencia, además de posibilitar la participación democrática" (Hernández, A. M., y Valadés, D., Coord. 2003, p. 229)

[110] "Distinguen tres formas fundamentales de descentralización: la descentralización por autonomía local, la descentralización por países y la descentralización por estados miembros de una Federación.
La descentralización por 'autonomía local' es una combinación de las ideas de descentralización y de democracia; los órganos creadores de normas locales son elegidos por aquellos para quienes tales normas han de ser válidas; el orden creado de este modo constituye los cuerpos autónomos, cuyo ejemplo clásico es el municipio. su facultad, sin embargo, es restringida a la creación de normas individualizadas, como es el caso de los reglamentos de los consejos municipales." (Gamas, 2001, p. 249)

[111] "La descentralización se aplica tanto en Estados unitarios como en federales y también entre los diversos niveles estatales. Es más, también se incluye en este concepto lo que acontece incluso dentro de los

todavía queda en la teoría, más no en la práctica[112] dejando muchas dudas[113] respecto a la existencia del federalismo en México.

Precisamente por ello, la solución que se plantea en esta investigación de *reconocerle constitucionalmente en el Artículo 115 de la CPEUM la autonomía a los municipios y ser considerados como una división financiera de los Estados*, para entonces garantizar la descentralización del ejercicio del poder público, y México no esté alejado del federalismo del que tanto asume como suyo.

propios gobiernos locales, en una incesante tarea de acercar el gobierno a los ciudadanos." (Hernández, et al, 2003, p. 229)

[112] "Podríamos exponer prolijamente las circunstancias reales que alejan a nuestro llamado federalismo del tipo teórico diseñado constitucionalmente. Este alejamiento nos conduce a la conclusión de que México no es, en la realidad, un Estado Federal, sino un Estado descentralizado política, administrativa y legislativamente. Si conservamos la forma federal de Estado es sólo por un trasunto histórico y por una mera reminiscencia ideológica, que en la esfera puramente teórica-jurídica y teórico-política conserva su intangibilidad como mera estructura sin correspondencia fáctica." (Burgoa, 2014, p. 464)

[113] "El contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México. Recientes y autorizados estudios de profesores extranjeros han considerado este fenómeno. Para J. Lloyd Mecham 'el federalismo jamás ha existido en México'. Es un lugar común indiscutible que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan solo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista." (Tena, 2003, p. 112)

Respecto a la adopción del federalismo en México, podría pensarse que erróneamente[114] copio el sistema de Estado federal de los Estados Unidos[115], por no haber valorado las grandes diferencias que en ese momento existía entre ellos[116].

Los Estados que formaron al Estado federal de Estados Unidos de Norteamérica[117], estaban ya separados y eran independientes, y lograron el pacto unión precisamente para unirse en ese momento contra Gran Bretaña. Caso contrario en México, las provincias –después entidades federativas- estaban unidas y no separadas. Sin embargo, tampoco se puede aceptar la idea de la desunión de México con la adopción

[114] "En México, el federalismo se finca en un juicio primigenio en el que se sintetiza lo ético con lo social y lo político: el que responde al cuestionamiento de qué es lo mejor para la sociedad; el federalismo se fundó en la estima de que era el medio de garantía de un buen gobierno, donde se realizaría mejor la potencialidad del individuo, se equilibraría la libertad con el orden y la seguridad y se evitarían los males de un sistema central, no por lejano menos asfixiante. 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." (Gamas, 2001, p. 253 – 254)

[115] "Así fue la asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvó la pugna entre lo regional y lo nacional. La novedad del sistema consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes.

Tal en síntesis la génesis del sistema federal en Estados Unidos. Su desarrollo posterior (a través de las explicaciones de 'El Federalista', de la jurisprudencia de la Corte, de la Guerra de Secesión, de los conflictos internacionales, etc.) no ha hecho sino afinar y fortalecer las líneas maestras del sistema, que dejó trazadas la Constitución de 1787." (Tena, 2003, p. 107 - 108)

[116] "La prosperidad de esta república vecina (los Estados Unidos) ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas, porque no se han ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos es dividirnos y atraernos los males que ellos procuran remediar con esa federación." (Reyes Heroles, Tomo I, p. 403, citado por Burgoa 2014, p. 422 - 423).

[117] "El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia por virtud del juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Para debilitar esta última fue necesario debilitar aquella. En otros términos: las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra. En el proceso hacia el debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo Inglés, consistente en hacer representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, tácita que por sí sola era suficiente para conducir a la autonomía, ya que del erario depende el gobierno." (Tena, 2003, p. 102)

de la tendencia federalista, sino que, no se le dio el cauce natural[118] o legal para la formación del Estado federal, como si sucedió con los Estados Unidos[119].

1.9 Federalismo como forma de gobierno en México

Es eminente la *disparidad* que existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a lo que los órganos centrales –poderes- y autoridades federales realizan en su quehacer diario. El ejemplo más claro en la actualidad es: la idea de la forma de estado federal[120] y el federalismo como forma de gobierno, por ello, la redacción de las siguientes ideas.

Normalmente el tema del federalismo se discute bajo la premisa de las formas de estado y no de gobierno, como bien se hace referencia en los puntos anteriores del presente

[118] "Si el sistema federal fue, en el país donde es oriundo, un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. De este modo se independizó el sistema federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional." (Tena, 2003, p. 108)

[119] "El modelo norteamericano se estructuró con vista a una realidad: colonias preexistentes celosas de su autonomía, una economía de libre mercado real, un individualismo acentuado y un celo en preservar libertades y derechos frente al estado. Ello dio origen a una fórmula como la contenida en el artículo décimo de la constitución de Filadelfia: 'Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo'.
El sistema federal mexicano se atuvo a las circunstancias propias: que no había colonias o estados preexistentes en el sentido norteamericano; que el modelo económico funcionaba a través de monopolios, estancos, privilegios, fueros y de intervencionismo de estado; poco individualismo y reducida valoración de los derechos y libertades. Éstos eran otorgados y no inherentes a las personas (arts. 1º, constitución de 1857, y 1º, constitución de 1917 original). El constituyente de 1917 reiteró el modelo económico de intervencionismo de estado en la economía (arts. 27, 28 y 123). Todo ello derivó en la fórmula contenida en el art. 124: 'Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados'." (Arteaga, 2013a, p. 120 – 121)

[120] "E) El régimen federal está previsto en los aa. 40 y 41 de la C. el a. 40 asienta la tesis de la cosoberanía de Alexis de Tocqueville, ya que prevé que tanto la Federación como lo estados son soberanos; sin embargo, este artículo solo pone de manifiesto una tradición. La verdadera naturaleza del Estado federal mexicano se establece en el a. 41, del que se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo, por mandato constitucional, dos órdenes jurídicos parciales y delegados de la propia C: el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas. Las características del Estado federal mexicano son las siguientes: de acuerdo con su dimensión étnica, es homogéneo o uninacional; existe identidad de principios fundamentales de la Federación y de las entidades federativas; la competencia originaria corresponde a las entidades federativas; construye un sistema rígido de división de competencias entre la Federación y lo estados; no acepta ningún principio o característica secesionista; las legislaturas locales o estatales participan en el proceso de reformas a la C; la base de la división política y territorial de los estados es el municipio libre." (IIJ, 2011, P. 801)

Capitulado. Lo cual, lo convierte en una postura, concluyendo que lo federal es una forma de estado y no de gobierno.

Sin embargo, la doctrina mexicana escrita por Felipe Tena Ramírez[121] y en la actualidad por José Barragán Barragán[122], Elisur Arteaga Nava[123] y José Francisco Pérez Hernández[124], respecto al federalismo mexicano, encaran la situación que vive México contra aquellos –Jorge Carpizo por ejemplo- que argumentan con la postura de que lo federal es concebido como forma de estado, mencionando lo contrario, que en realidad en México el federalismo es una forma de gobierno.

Ahora bien, la idea de considerar que en México existe lo federal como forma de gobierno, es debido a fenómenos teóricos[125] –descentralización del poder- hechos históricos y, jurídicos en la actualidad como lo demuestra el Artículo 124 de la CPEUM del que se retomará más adelante.

---

[121] "El sistema que instituye la Constitución en cuanto a 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 por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsistirá como válido el que esté de acuerdo con aquélla.
Pero la igualdad de los dos órdenes sobre la que reposa el sistema con su consecuencia inevitable de posibilidad de conflictos entre los dos, no debe entenderse en el sentido de que la realidad subyacente llamada 'nación' se fracciona en las entidades federativas. El sistema federal no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar los poderes públicos, así tome en cuenta para hacerlo circunstancias regionales." (Tena, 2003, p. 124)

[122] "Yo creo que, con el debido respeto, se puede y se debe sostener la tesis primera de Felipe Tena Ramírez, en el sentido de que en México lo federal no es una forma de Estado, sino una forma de gobierno; tesis planteada desde 1928 por Aurelio Campillo; tesis sostenida también por Elisur Arteaga.
Esto es, un principio para distribuir el poder soberano en los diversos órdenes o niveles que se consagran en el texto vigente de nuestra Constitución, precisamente para descentralizar dicho poder." (Barragán, 2007 p. 12)

[123] "La federal, cuando menos en el caso de México, es una forma de organización que está encaminada a reducir cuotas de autoridad; introducir y hacer operante en las entidades los principios de división de poderes; controlar la actuación de los entes públicos, poderes y autoridades; evitar invasiones, y para anular los actos que son contrarios al pacto y, en general, a la constitución." (Arteaga, 2013, p. 108)

[124] "Sin embargo, hablar hoy día del federalismo, por su estructura concepto y proyección, obliga a dejar líneas comunes de pensamiento que a través de las diversas corrientes filosóficas han enriquecido el tema del federalismo como sistema de gobierno. El primer punto que se comparte es que se refiere este sistema a una 'alianza, unión, pacto o asociación de comunidades' con consecuencias jurídicas, empleado desde la antigüedad, con un sentimiento posible de identidad y soberanía, con una distribución y división equitativa de poderes, con el carácter de una decisión política fundamental." (Pérez, 2013, p. 128)

[125] Haciendo hincapié en la tesis de Felipe Tena Ramírez en que: lo federal como forma de gobierno, se entiende teórica y jurídicamente que la CPEUM tiende a una descentralización del poder, distribuyéndolo en los niveles federales y locales.

Si bien es cierto, en un principio las formas de gobierno surgieron como explicaciones a los fenómenos políticos, hoy en día se busca explicar a parte de fenómenos políticos, el gran dominio que tienen las autoridades federales sobre la obediencia de las autoridades locales, en México por ejemplo se materializa tal hipótesis con las adecuaciones ventajosas[126] –para la federación- que se le han realizado a la CPEUM, centralizando el poder en perjuicio de las entidades federativas y más aún de los municipios interrumpiendo su progreso[127], además de ignorar lo dispuesto por el artículo 124 de la CPEUM respecto a las facultades reservadas a las entidades federativas, solo a ellas, y no a la federación.

Para adentrarse a entender al federalismo como forma de gobierno en México, necesariamente se debe partir de los hechos históricos[128], ya que, los hechos se explican a detalle, se reconocen y se desconocen, sin tratar de explicar tales hechos a través de

[126] La federación ha realizado las reformas constitucionales a su favor, concentrando muchas facultades –poder público- en las autoridades federales, atando de las *manos* a las entidades federativas y a los municipios, tema que se profundizará en los Capítulos 3 y 4 de esta investigación.

[127] La doctrina parafraseando a Felipe Tema Ramírez comenta lo siguiente: "En el actual sistema mexicano, el proceso de centralización se lleva poco a poco, todos los días, abiertamente, a través de reformas a la Carta Fundamental, mermando cada vez a los Estados en sus atribuciones y dichas Entidades Federativas aceptan, sin defensa alguna, esta situación. Cuando el jurista mexicano tiene que acudir a las facultades implícitas, es con objeto de justificar constitucionalmente la existencia de alguna ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa, pero no porque el Congreso haya tenido en cuenta facultades implícitas para emitir dicha ley.

Por otro lado, habla de que nuestro federalismo es una forma de gobierno y no una forma de Estado y señala que dicho enunciado se puede ver en nuestra Constitución en su Título Segundo, Capítulo Primero, precisamente en el artículo 39." (Cruz, 2012, p. 31)

[128] "Para comenzar, debemos advertir que el título que trae el texto original impreso del Proyecto de Acta, indica que se trata de un *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, idea esta que se repite en el texto del discurso preliminar. En cambio el texto original manuscrito, ya aprobado, trae la leyenda de *Acta Constitutiva de la Federación* […]

Ramos Arizpe considera al Acta Constitutiva como un pacto para conservar la unión de la nación mexicana […]

El diputado por Veracruz, en un extenso voto particular, al referirse al tema, que ahora estudiamos, siempre habla de lo federal como forma de gobierno: ´va a tratarse de la forma de gobierno que más convenga a la nación…es el de que la voluntad general de la nación es la de constituirse en República federada, o lo que es lo mismo, que esa es la forma de gobierno que debe adoptarse por ser ésta la voluntad general' […]

Covarrubias, después de haber sostenido que el gobierno republicano federal es el único conforme a la naturaleza.

Vargas contestó en que no había duda que primero se debía 'establecer la forma de gobierno, como éste es el principio que arregla toda la organización de la sociedad, y no las juntas electorales, porque si *v. gr.* se adoptará la monarquía absoluta no existieran tales juntas´.

Como apreciamos, el empleo de los términos sigue siendo muy correcto: lo federal es una forma de gobierno, como es una forma de gobierno la forma monárquica, o la forma república […]" (Barragán, 2007 p. 73 - 75)

sistemas de argumentación, como bien lo apunta Barragán, dando a entender que el federalismo nace de los hechos históricos por los que ha pasado México por así hacer referencia el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824[129] que incluso limitaba[130] al Poder Ejecutivo, respecto del Legislativo y Judicial, que nada tiene que ver con lo que sucede hoy en día.

La idea es: en la actualidad en México no se puede considerar que existe una forma de estado federal, sino una forma de gobierno federal[131] -pero con una aplicación deficiente en el sentido político, jurídico, económico y administrativo, como se demostrará en el desarrollo de la presente investigación-, meramente como una forma de distribuir el poder público del estado mexicano, atendiendo lo que refiere la CPEUM[132] respecto a la soberanía, la cual *reside esencial y originariamente en el pueblo*[133], sin más controversia, luego entonces, es el pueblo el único que tiene la sede y origen de la soberanía[134], misma

[129] "Hemos de abordar el estudio del sistema federal mexicano. Mas para realizar nuestro propósito, aunque limitado y concreto, tendremos que acudir ahora como nunca a fuentes históricas y de derecho comparado, porque el federalismo es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas realizaciones del sistema." (Tena, 2003, p. 102)

[130] "La Constitución siguió los lineamientos del *Acta Constitutiva* de un federalismo moderado o federalismo a secas. En las relaciones entre los poderes federales otorgó más peso al Poder Legislativo, definió un Ejecutivo débil y con restricciones, y un Poder Judicial con poco juego político. En las relaciones entre cada uno de los poderes generales y los estados soberanos, la Constitución mantuvo el equilibrio, pero siempre desde una perspectiva de preminencia de aquéllos sobre éstos." (Zoraida, Coord. 2003, p. 140)

[131] "Digamos lo mismo pero con palabras fuertes, pero igualmente respetuosas, es falsa la tesis que considera lo federal en México como una forma de Estado. Esta tesis efectivamente se aparta por completo de lo que dicen hechos históricos y lo que dicen los mismos textos constitucionales.
Esto es, es falso que los textos constitucionales digan lo que dicen los autores citados. La interpretación que de ellos se hace por estos autores, es una interpretación errónea que carece por completo del aparato crítico, indispensable, para sustentarla con una mínima verisimilitud.
En consecuencia, no se puede subvertir las cosas. Es decir, por encima de las opiniones, deben respetarse lo que dicen los textos constitucionales; y solamente después es lícito expresar las opiniones personales discordantes de dichos textos. No me parece honesto atribuirle al texto lo que no dice." (Barragán, 2007 p. 13)

[132] "Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [CPEUM], 1917)

[133] "B) *La idea de la soberanía* que adopta nuestra C vigente se expresa en su a. 39, y responde al pensamiento de Rosseau, toda vez que hace residir la soberanía en el pueblo. La expresión 'soberanía nacional', que utiliza este artículo, quiere expresar que desde su independencia, México tiene una tradición que no encadena sino que se proyecta hacia el devenir. Según este mismo artículo, la soberanía nacional reside en el pueblo en todo momento y que no se puede delegar, y, originariamente, implica que la soberanía jamás ha dejado de residir en el pueblo." (IIJ, 2011, P. 801)

[134] "Si partimos de la indispensable premisa de que la soberanía al ser un poder supremo, por razones obvias no puede dividirse o fragmentarse entre un Gobierno Federal y varios gobiernos locales, puesto que

que otorga a la federación y a los estados, a través del numeral 41 constitucional[135], además de manifestar su voluntad –art. 40 CPEUM- de constituirse en una *república representativa, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos*[136].

Bajo esta perspectiva del federalismo como forma de gobierno[137] en México, se avanza en determinar la postura actual de la distribución del poder público, y atacar sus deficiencias con base en lo dispuesto en el Artículo 124 de la CPEUM[138], en que se consideran las facultades reservadas de las entidades federativas, estableciendo entonces una prohibición para los funcionarios federales y desde luego al poder revisor –poder reformador- aunque tenga amplias facultades[139], ya que sobre ellas se encuentra

---

desde el momento mismo en el que se divide o fragmenta deja de ser precisamente un poder supremo, tendremos que llegar a la conclusión de que lo que las subdivisiones políticas verdaderamente poseen, en un Estado Federal, es una autonomía, tanto política como administrativa, en lo tocante a su régimen interior, pero no un poder supremo." (Arrioja, 1999, p. 6)

[135] "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los caso de las competencias 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 Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal…" (CPEUM, 1917)

[136] "La existencia de la Unión, o de la Federación, que se menciona el artículo 41, es efecto inmediato de la consagración de la forma de gobierno federal en el artículo 40. Pero de igual modo, la existencia de estados libres y soberanos, es efecto inmediato de la misma voluntad soberana.

Y ambas cosas, o ambos enunciados, son expresiones de soberanía, tan claras y tan categóricas, como lo pueda ser la expresión del mismo artículo 39, lo cual significa que tienen exactamente el mismo valor intrínseco y el mismo alcance de su significado. Esto es, ambos enunciados tienen un mismo valor soberano y un mismo alcance soberano." (Barragán, 2007 p. 92)

[137] La doctrina parafraseando a José Barragán Barragán comenta lo siguiente: "El federalismo en México es una forma de gobierno, una forma de distribuir el poder público del Estado mexicano. Al tomar en cuenta que la soberanía reside en el pueblo y es el pueblo el que crea, a través de su constitución, tres niveles de gobierno soberanos: Federación, Estados y Municipios, el único soberano es el pueblo, y la Federación y Estados son soberanos en cuanto actúan como instrumentos de dicho pueblo. Por tanto, no es que la Federación sea la soberana y los Estados autónomos.

El federalismo es una forma de gobierno y al ser visto así, los problemas del federalismo se reducen a analizar de qué manera se distribuye el poder público en México. Asimismo, al ser el federalismo mexicano una forma de gobierno, se acaban los problemas en los que se sumergen varios autores cuando afirman que el federalismo es forma de Estado, tales como: si existen en México dos estados soberanos o no; dos soberanías o solamente una que corresponde al ente federal y otra a los Estados miembros, etcétera.

Los autores que consideran al federalismo como una forma de Estado, terminan negando la soberanía a los Estados y otorgándosela solamente a la Federación." (Cruz, 2012, p. 32 - 33)

[138] "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiendes reservados a los Estados." (CPEUM, 1917)

[139] "[…] no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana. Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una constitución. El sentido gramatical de las palabras no puede ser barrera para dejar a un pueblo encerrado en un dilema sin salida. No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas. El poder nacional de que habla

previsto el pueblo, quien es el titular de la soberanía[140], y no estancarse en la demagogia en la que se vive, además de no detenerse en la discusión de la doble o triple soberanía, disputa que con esta postura se ve resuelta.

También es importante destacar que no se deben confundir los términos de Federación, Estado[141] y Nación[142], como suele suceder en el proceso legislativo, y entonces acarrear consecuencias en el ámbito competencial, ya que erróneamente se le pueden otorgar facultades que le pertenecen al municipio, a las entidades federativas, a la federación o a la Nación, o contrariamente.

Para reforzar lo anterior y continuar con esta investigación, en el siguiente Capítulo se hablará de los modelos del federalismo, los cuales, ayudan a entender al mismo como forma de gobierno, por la cuestión de la distribución del poder público del cual se comenta.

1.10 Conclusión

Independientemente de que en la Constitución de Cádiz y de Apatzingán, el federalismo en México tuvo sus primeras apariciones, fue hasta que formalmente la Constitución de 1824 respaldo política y jurídicamente por primera vez su *instauración*.

Fueron varios factores los que hicieron la adopción del federalismo en México, por ejemplo: la reacción en contra del centralismo derivado de la colonia y heredado por el

---

Rabasa no puede expresarse sino por medio del Constituyente del artículo 135; él es su órgano, su voz, su voluntad." (Tena, 2003, p. 58)

[140] "Así, veremos que cuando se compendió que la soberanía no se dividió en estricto sentido, porque al pertenecerle al pueblo, éste puede decidir cómo constituir su gobierno o gobiernos, cobra gran importancia el concepto de competencia. Ya que será por medio de la distribución de competencias que el pueblo decidirá el marco de acción legítimo de cada uno de los gobiernos." (Centeno, 2015, p. 1)

[141] Por ejemplo: de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 3 de la CPEUM contempla hace referencia que el Estado está compuesto por la Federación, Estados y Municipios, dejando en claro la postura que entre Estado y Federación son conceptos distintos.

[142] A manera de ejemplo en cuanto a la diferenciación que hace la CPEUM al concepto de Nación respecto al Estado y al de Federación, como bien se menciona, destaca el Artículo 27, que trata precisamente de la propiedad de la Nación.

México Independiente; la separación de algunas provincias; además, por los problemas que acarreaba el imperio que se gestaba por parte de Iturbide; y más aún, por la idea ya materializada del país vecino los Estados Unidos de Norte América –EUA-.

Esto último, aunque existen diferencias en su implementación, porque que en EUA el federalismo surgió con estados existentes, mientras tanto en México germinó por provincias con cierta autonomía y que en muchos casos fueron impulsadas por *municipios*, derivando entonces: entidades federativas como parte –miembro- de la federación.

Conceptualizar al federalismo, es involucrar al Estado considerando sus estructuras institucionales y su interacción con la sociedad, para entonces obtener los resultados esperados. La jurisdicción de las instituciones públicas en un estado federal también define la materialización del federalismo. Tales jurisdicciones pertenecen a cada nivel de gobierno.

El federalismo es una forma de como descentralizar el poder público, poder que debe ser en beneficio de aquellos que componen al estado federal, de lo contrario ya se estaría hablando de otra cosa menos de federalismo.

El federalismo es una forma de organización del poder público de un estado federal, respaldado política y jurídicamente por una Constitución, misma que, establecerá las bases para su funcionamiento y protección. Tal organización puede concentrar poderes dispersos o bien descentralizarlos. Demostrando con ello, una flexibilidad en su aplicación y por lo tanto, distintos modelos del mismo, como se explicaran a detalle en el Capítulo de 2 de esta investigación.

Ahora bien, la doctrina mexicana escrita por Tena Ramírez y en la actualidad por José Barragán, Arteaga Nava y Pérez Hernández, encaran la situación que vive México contra aquellos –Jorge Carpizo por ejemplo- que argumentan con la postura de que lo federal

es concebido como forma de estado, mencionando lo contrario, que en realidad en México el federalismo es una forma de gobierno.

Considerar que en México existe lo federal como forma de gobierno, es argumentado en fenómenos teóricos, hechos históricos y, jurídicos en la actualidad como lo demuestra el Artículo 124 de la CPEUM.

México tiene una forma de gobierno federal -con una aplicación deficiente-, meramente como una forma de distribuir el poder público del estado mexicano, atendiendo lo que refiere la CPEUM respecto a la soberanía, la cual *reside esencial y originariamente en el pueblo*.

El pueblo es el único que tiene la sede y origen de la soberanía, respaldado por el numeral 41 constitucional, además de manifestar su voluntad en constituirse en una *república representativa, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos*, de acuerdo con el 40 de dicha norma suprema.

Considerando al federalismo como forma de gobierno en México, se determina la postura actual de la distribución del poder público, y acentúa sus deficiencias con base en lo dispuesto en el Artículo 124 de la CPEUM. Aunque la realidad sobre las facultades reservadas a las entidades federativas es que son mínimas y controladas por la federación, situación que debe cambiar aplicando los numerales 39, 40, 41, 115 y 124 Constitucionales, imponiéndose las facultades del pueblo, por ser el titular de la soberanía. Y con esta postura, se deja a un lado la discusión sobre la doble o triple soberanía, disputa que con este argumento se ve resuelta.

Capítulo 2: Modelos del Federalismo

2.1 Generalidades

De acuerdo en los antecedentes vistos en el Capitulado anterior, en México se adoptó al federalismo formalmente desde 1824 *con pocas interrupciones*[143] -1836 por ejemplo- y desde tal época ha permanecido vigente hasta la fecha.

Las diversas explicaciones del federalismo por ejemplo: a través de la historia aunada la distribución de poder y/o facultades -federalismo como forma de gobierno-; o bien, simplemente la teoría de la descentralización como se mencionó en el Capítulo anterior, conlleva a ciertas discusiones y desconciertos de los que no lo asumen de esa manera, debido a que de cierta forma es agresivo y tajante. Por ello, la doctrina moderna traduce tal explicación a través de modelos del federalismo como lo son: el coordinado, orgánico, cooperativo, participativo, dual y como forma de gobierno, entre otros[144].

Sin embargo, los problemas que ha aquejado ha dicho sistema, consiste en aquellos que demuestran un estado unitario y no federal, por ejemplo el caso de México, en el que el federalismo no se ha manifestado como tal, independientemente del modelo que se le quiera etiquetar. Esto hace que los estudiosos de esta área propongan o traten de justificar este fenómeno, derivando varias perspectivas respecto al federalismo mexicano.

[143] Se menciona así, debido a que las Siete Leyes o Leyes Constitucionales de 1836 fue centralista, al igual que las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, aunque fueron de poco impacto, frenaron al federalismo. Las demás interrupciones a tal sistema, no se debe precisamente a una nueva Constitución, sino a la mala aplicación de ésta, como se explica en el desarrollo en la presente investigación.

[144] Hay quienes consideran también un modelo más del federalismo: aquel que es visto como una relación entre poderes, derivado de la teoría de las relaciones entre poderes, considerando de esta forma que no hay descripción jerárquica de las diferentes esferas de poder. Este modelo argumenta de igual forma un estrecho estudio en cuanto a relaciones y combinaciones entre poderes y entidades de gobierno, así como el uso del dinero y su financiación en programas compartidos.
Algunos otros hablan de “El federalismo competitivo se basa en la competencia entre los poderes para que mediante las competencias, los gobiernos locales se obliguen a ser más eficientes, prestar mejores servicios, ser más responsables y reducir costos. Como se puede ver, este modelo está basado en la economía de libre mercado. Mientras que el modelo asimétrico parte de la posibilidad de reconocer un estado jurídico entre los estados federados, por cuestiones históricas o culturales.” (Centeno, 2015, p. 10)

El respaldo del federalismo en México[145] es a través de los hechos históricos por los que ha pasado, y desde luego, se manifiesta jurídicamente en los Artículos 39, 40, 41 y 124 de la CPEUM, para materializarse en la soberanía radicada en el pueblo; la distribución de competencias entre la federación, entidades federativas y municipios –nación mexicana- y las relaciones entre los poderes u órganos centrales y locales.

Actividades las anteriores que deben coexistir principalmente entre los tres niveles de gobierno el municipio, entidades federativas y la federación.

Ahora bien, la idea de contemplar varios modelos de federalismos[146], se debe a la propia historia e investigaciones de diversos doctrinarios[147]. Los países[148] que han adoptado

[145] "*Una teoría postula que los orígenes del Sistema Federal Mexicano se encuentran en las diputaciones provinciales*:
Esta interesante argumentación jurídica, estima que la Constitución de Cádiz expedida por las Cortes el 19 de marzo de 1812 estipuló que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que '*en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad*'. Este sistema se extendió a la América Hispana. Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta…
La implantación de las diputaciones provinciales tienen singular importancia, pues ellas acostumbraron a las provincias a tener su propio gobierno y a regirse conforme a sus aspiraciones y necesidades.
Por lo anterior, esta postura doctrinaria sostiene que con base en la organización territorial que contemplaba una triple circunscripción, así como en la división política para elegir Diputados a las Cortes de Cádiz, el constituyente primigenio de nuestro país dio lugar al Federalismo Mexicano." (Barragán, 2014, et al, p. 128)

[146] "A pesar de las ideas que se han mantenido en torno del federalismo se encuentran también otros puntos de vista, sin llegar a la preocupación de definir el concepto tomando como objetivo justificante que la vida política de los pueblos ha provocado el compromiso federal. ejemplo de lo mencionado se encuentra la exposición sobre los 'Modelos de relaciones entre poderes' de Eduardo López Aranguren, publicada en la *Revista de Estudios Políticos*, de la cual se toman las ideas más importantes, incluyendo las de otros autores con puntos de vista similares. En su artículo, este autor expone que, para hablar de federalismo, es indispensable hacer un semblanteo de la figura *intergovernmental relations* o funciones de gobierno; sin embargo, es preciso indicar que el análisis del autor citado está basado, como él mismo lo menciona, en el marco de un Estado federal, como lo ha sido desde la Guerra de Independencia en Estados Unidos de América, indicando así que hablar de federalismo no es tan simple como lo pareciera, y que por el contrario, se trata de un concepto que en la medida que se confronta con la realidad se vuelve demasiado complejo pues se puede hablar de diferentes modelos." (Pérez, 128 – 129)

[147] Por ejemplo: Alexis de Tocqueville, Calhoun, Seydel, Wilson, Jean Dabin, Felipe Tena Ramírez, José Barragán Barragán, Ignacio Burgoa, José Gamas Torruco, Jorge Carpizo, Carlos F. Quintana Roldán, Armando Enrique Cruz Covarrubias, entre muchos más.

[148] Se mencionan en un cuadro más adelante en este Capítulo, elaborado con el fin de tener en cuenta a los países que han adoptado el sistema federal como respaldo para su Estado.

este modelo, y con base a sus necesidades[149] lo van adecuando, cosa que en la mayoría de los casos[150] es dañino a su sistema político, jurídico, económico y social.

De cierta forma, la necesidad de estabilizarse como un grupo de comunidades o asentamientos humanos, o bien, de acuerdo en los hechos históricos denominados provincias[151], fue lo que le dio origen al federalismo en México[152], independientemente del modelo que se aplique, ya que los deseos por tal autonomía eran muy grandes, además de tener una multiculturalidad en la mayoría de los aspectos, y precisamente

[149] "Es decir, el federalismo es básicamente un control del poder, por lo cual, México no se puede dar el lujo de prescindir de controles verticales, sobre todo cuando apenas tenemos alrededor de veinte años que empezamos una transición de un esquema de presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico a un sistema constitucional democrático.
Por otro lado, también es cierto que varios estados se ven afectados por cacicazgos locales modernos y grandes críticas de ineficiencia, pero no por eso creemos que sea justificación suficiente para regresar a un sistema materialmente centralista, cuando la Federación ya ha demostrado que es capaz de centralizar el poder.
Repensemos el federalismo que necesitamos bajo la visión de que el federalismo es un medio más para garantizar el bien común y no un fin en sí mismo, y si, por ejemplo, se considera que es necesario homologar grandes materias trasversales como la calidad de la impartición de justicia, la educación, la salud, entre otros, pues que se realice; pero que este cambio a materias concurrentes se acompañe con una reingeniería de los controles para que puedan ser eficaces antes esta nueva realidad." (Centeno, 2015, p. XXIV)

[150] El caso particular de México, que adoptó al federalismo por varias causas, como bien se menciona en el Capítulo anterior. Aunque desde luego acentuando el gran antecedente del país vecino Estados Unidos de Norteamérica: el modelo a seguir. Que de cierta forma se adecuo al caso mexicano, pero que no ha parado y que se sigue mal adecuando hasta en estos momentos a beneficios de aquellos diferentes núcleos de poder que dirigen al país, como se explicará en el Capítulo 3 y 4 de la presente investigación, olvidando el pacto-unión con el que se abandero en el momento de la adopción del federalismo.

[151] "El 23 de septiembre hubo una sesión tormentosa. Varios diputados culparon al gobierno de negligencia sobre los sucesos de San Juan de Ulúa. El Ministro de Justicia dijo que no se había descuidado el problema, pero lo más importante que tenía que hacer el gobierno era conservar la unidad de la nación. Con las provincias unidas, el General Lemaur y toda Europa, dijo el Ministro, no podrían con México. El 25 del mismo mes Lemaur bombardeó Veracruz. Esta ciudad estaba indefensa y no contaba con medios adecuados para repeler la agresión. El 17 de octubre, el Congreso respaldó la conducta del Poder Ejecutivo en su declaración de continuar la guerra con la nación española. La actitud de Lemaur tuvo dos consecuencias en el interior del país: la desaparición total del partido borbonista y el crecimiento de una corriente antiespañola que comenzó a manifestarse por esos días.
Las elecciones se celebraron el 3 y 17 de agosto y el 6 de septiembre en un clima de crisis. Bocanegra: '[…] se aumentó la agitación con motivo de las elecciones para el nuevo congreso y de los pronunciamientos de federación que se generalizaron por las provincias. Dos elementos a la verdad muy propios para conmover hasta los cimientos del edificio social, despertando ideas, intereses y opiniones'. No obstante las circunstancias, no hubo sorpresas, y las elecciones fueron ganadas de manera contundente por el partido federalista, aunque dando cabida al partido opositor." (Zoraida, Coord. 2003, p. 129)

[152] Parte de la doctrina –como se desarrolla en esta investigación- explica puntualmente, que la finalidad de la adopción en México del federalismo fue acabar con la concentración del poder, sin embargo; la sociedad mexicana de ese entonces necesitaba de un respaldo político y jurídico para poder desarrollarse como tal, y sentir el cambio, situación que como se observa en la actualidad no se ha dado.

para *unirlos* se optó por un federalismo, esto, aunado a lo referido en el Capítulo anterior de esta investigación.

Es necesario comprender que la historia del federalismo en México ha demostrado las distintas variantes[153] –modelos- con las que se ha manifestado, debido a las decisiones –*malas o buenas*- que han tomado las autoridades e instituciones nacionales, situación que permite evaluar a través de posturas doctrinarias su actuar, dando como resultado etiquetar a dichas variantes del federalismo.

Es normal que en todos los Estados federales exista tensión, ésta se da entre el gobierno federal y por supuesto las entidades federativas, debido a sus competencias, que independientemente que las facultades sean delegadas por las segundas al primero.

La federación por ejemplo, busca mantener y abarcar más funciones, en tanto las entidades tratan de defender o por lo menos mantener sus pocas facultades que aún conservan –se abundará al respecto en el Capítulo 4-, olvidándose en todo momento de los municipios, en donde estos últimos son las células sociales[154] que determinan la esencia de un Estado, sin embargo la importancia que se le otorga en la actualidad es casi nula.

Alrededor del mundo existen muchos Estados que han adoptado el sistema federal, a continuación se enlistan algunos de ellos:

---

[153] "La idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América; en esta frase de un profesor de Oxford se resume la actitud general de cuantos, al estudiar el sistema en el derecho comparado, le otorgan a la realización norteamericana la calidad de tipo y modelo. Cronológicamente, ella precedió a las demás; ideológicamente, ganó y conserva la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida. 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." (Tena, 2003, p. 102)

[154] "La solidaridad es un espíritu que indispensablemente debe animar a los miembros de una sociedad organizada; más que una mera yuxtaposición o suma de individuos, es la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente, que permitirá al conjunto de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser racional.
De aquí que el primer elemento del Municipio sea el elemento humano, caracterizado por una asociación de vecindad, es decir la solidaridad es parte integral del Municipio; el ser humano solo se realiza mediante la solidaridad." (Robles, 2013, p. 182)

Cuadro 1: Países que han adoptado al federalismo. Elaboración propia[155]

América	Europa	Asia y Medio Oriente	Oceanía	África	Asia
Estados Unidos; Canadá; México; Brasil; Venezuela; Argentina	Suiza; Alemania; Bélgica; Austria; Rusia; Lo que queda de la Unión Soviética y Yugoslavia	Emiratos Árabes Unidos; India; Malasia;	Australia	Nigeria; Etiopía;	Pakistán

Como lo ilustra el cuadro que antecede, son varios países a nivel mundial que han adoptado al federalismo dejándose guiar por su contenido e historia por él.

En América Latina son seis países los que materializan tal adopción, y que como dato a destacar y a la vez similitud que comparten, es que: son los países con mayor espacio territorial, quizá esa sea una gran causa en común que los haya orillado a ser parte de la historia del federalismo. Por ello, y como lo refiere Tena Ramírez[156] el federalismo comenzó y continuó como una *actitud política*, o bien, es una forma que ha funcionado para gobernar Estados con gran extensión territorial y con pluralidad de población, uniéndolos, y en distintos niveles –buenos y malos- concentrando y distribuyendo el poder a la vez.

[155] Información retomada de Gamas, 2001, p. 254 - 255

[156] "El federalismo, que había sido actitud política en su origen, siguió siéndolo al convertirse en bandera de partido cuando los liberales lo defendieron como una forma indeclinable de libertad. Hasta el triunfo definitivo dela República, fue dentro del programa 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. Sólo 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." (Tena, 2003, p. 110 – 111)

A continuación, se desarrollarán los siguientes modelos del federalismo: el coordinado, orgánico, cooperativo, participativo, dual y como forma de gobierno en México. Esta última de acuerdo a lo planteado al final del Capítulo anterior.

2.2. Federalismo coordinado

Enseguida se retomarán algunas ideas del Profesor Geoffrey Sawer[157] con la finalidad de explicar los tres primeros modelos del federalismo que se contemplan en este Capítulo -el coordinado, orgánico y cooperativo- los cuales en su momento difundió.

El federalismo coordinado es un tipo de federalismo muy completo, por diferenciar claramente las competencias de la federación como de los estados, por ello se dice que sus competencias están equilibradas[158].

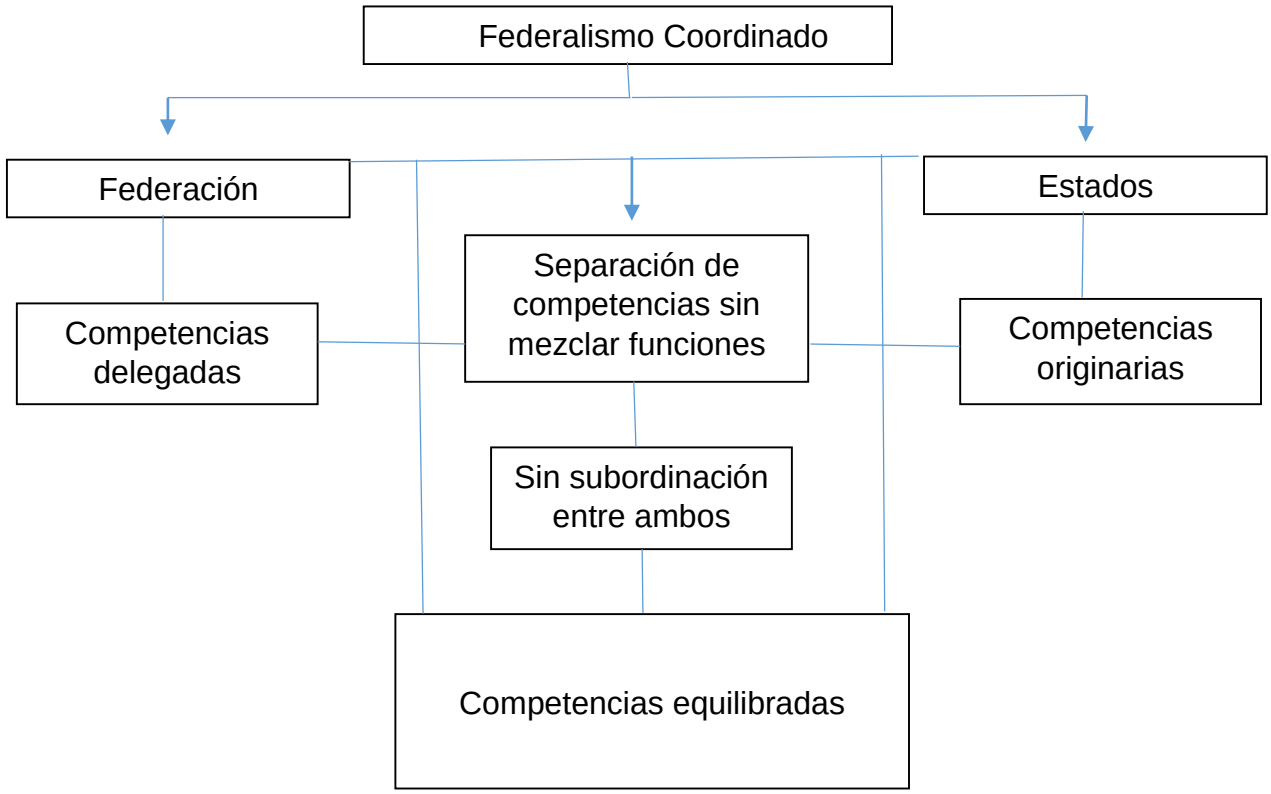
Este modelo incluso funciona para entablar una relación equilibrada en las administraciones públicas, sobre todo la federal[159] envolviendo a las estatales y por supuesto las municipales. Es importante acentuar que este modelo empieza de las competencias originarias –de los estados- materializándose en un conjunto de acciones entre la federación y los estados, salvaguardando de esta forma y logrando los objetivos previamente convenidos.

[157] Profesor de Derecho en Australia y colaboró con investigaciones para dicho gobierno. Véase http://translate.google.com.mx/translate?hl=es-419&sl=en&u=http://law.anu.edu.au/cipl/about-geoffrey-awer&prev=/search%3Fq%3Dqui%25C3%25A9n%2Bes%2BGeoffrey%2BSawer%26biw%3D1097%26bih%3D502 (10/10/2014)

[158] "El federalismo coordinado es el que opera lo más cercanamente posible al esquema teórico derivado de las primeras instituciones. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho de una hacia los otros ni viceversa; el reparto de competencias entre Federación y estados es muy equilibrada, y la igualdad formal se traduce en igualdad real." (Gamas, 2001, p. 255)

[159] Esto recordando que el federalismo surge derivado de las facultades delegadas que los estados han realizado con anterioridad, con la finalidad que dicho orden federal agrupe y vele por sus intereses, aplicando el pacto unión.

Cuadro 2: Federalismo coordinado. Elaboración propia



El objeto de este federalismo como cualquier otro –los cuales se describirán más adelante- es prometedor. Es el modelo más funcional de todos, su grado de dificultad es parte de su garantía materialmente. México debe optar por este federalismo coordinado. Sin embargo, como bien se menciona, su materialización es complicada[160].

[160] Incluso el federalismo norteamericano ha sido muestra de la complicación de mantener un federalismo coordinado como bien lo refiere la doctrina: "Es interesante analizar la experiencia del federalismo norteamericano para ver cómo ha perdido su carácter coordinado, tal y como se concibió en el Constituyente de Filadelfia y que idealmente obedece a la descripción que de él hizo Bryce *como una gran fábrica en la cual trabajan dos conjuntos de maquinaria, aparentemente mezclados, sus ruedas en movimiento y sus bandas cruzándose y sin embargo cada una haciendo su propio trabajo sin tocar o estorbar a la otra*.
Tal estructura fue respetada durante los primeros años, e incluso algunos presidentes (Madison, Monroe, y Jackson) rehusaron llevar adelante planes de mejora nacional por considerar que se vulnerarían competencias de los estados. Pronto hubo que abandonar el esquema en aras de la unidad y los intereses vitales de los Estados Unidos. Se inició así una tendencia hacia la extensión de funciones federales" (Gamas, 2001, p. 256)

En México, el obstáculo principalmente político que se encuentra este modelo es debido a las funciones que desempeñan la federación y los estados, esto es, la federación tiene a cargo facultades de mayor importancia e interés que las que tienen los estados, por ejemplo: en el ámbito fiscal y militar[161].

Además, la federación es quien representa en la esfera internacional a la nación dejando fuera sin existencia en el plano internacional a los estados[162], y entonces ¿qué decir de los municipios? éstos no aparecen en casi nada. Es así que la federación acapara tal situación desde la captación y designación de recursos en este caso para la representación internacional, pero en realidad es para todo su quehacer diario, siendo respaldados por toda la estructura del gobierno federal[163], contemplando a los Poderes Legislativo y Judicial.

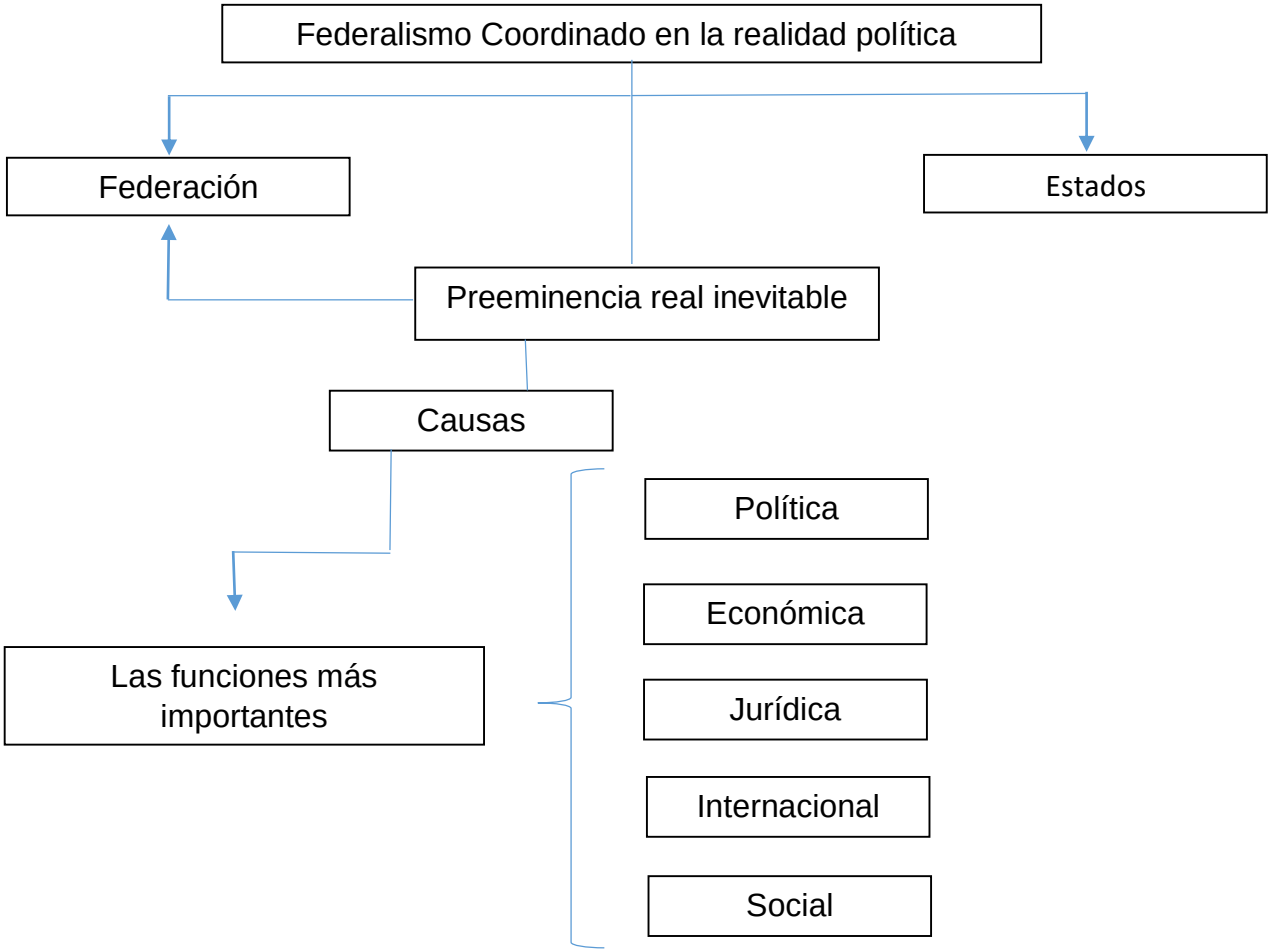
Para que se pueda aplicar el federalismo coordinado, e idóneo para México en la actualidad, deben coadyuvar los factores políticos y jurídicos. El cambio de modelo, requiere cambio de distribución de facultades y reconocimiento de autonomía. Por ello, el reconocimiento de los municipios como división financiera de los Estados y entonces su autonomía en el Artículo 115 de la CPEUM es indispensable.

[161] Considerando el caso de México, la federación tiene a cargo la recaudación de las contribuciones más importantes y fructíferas como son los impuestos, por ejemplo: el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, así como los gravámenes que realiza a las exportaciones e importaciones y las que transiten por el territorio nacional, y el mando de las fuerzas navales y militares con la que cuenta el Ejecutivo, etcétera.

[162] "La constitución, en forma expresa, establece un acceso oficial al exterior: el presidente de la república; los restantes poderes federales carecen de competencia en esa materia. La intervención que se da al senado se limita a aprobar o reprobar, en lo interior, el resultado de las negociaciones diplomáticas de aquél cuando éstas han derivado en tratados o convenciones; no tiene la función de consultoría de la que goza la cámara alta de Estados Unidos de América. A los tribunales federales les compete, llegado el caso, y como asunto doméstico, declarar, con efectos limitados, la inconstitucionalidad de dichos tratados y convenciones. Al legislativo, como tal, le corresponde, sin estar claro el fundamento constitucional, reglamentar tales documentos, cuando las materias en ellos consideradas son de la atribución de los poderes federales. A los poderes de los estados, por disposición constitucional expresa, les está vedado comprometerse con el exterior (art. 117, fracc. I); no tienen existencia en el plano internacional." (Arteaga, 2013a, p. 765 – 766)

[163] El gobierno federal se arma de un gran equipo para poder realizar la representación de toda la nación en el extranjero, siendo proveído de recursos por el propio pueblo, alimentando la amplia burocracia que significa tal situación.

Cuadro 3: Federalismo coordinado en la realidad política. Elaboración propia.



Con base en lo anterior, *El federalismo coordinado en la realidad política* es de cierto modo un reflejo en México –precisándolo en el Capítulo 4- éste se puede apreciar desde el momento en que se interpreta la Constitución. El argumento de ello, es derivado de las

denominadas facultades implícitas[164] –atribuciones que sean necesarias para ejercer y cumplir facultades otorgadas- que tiene el Congreso de la Unión[165].

En un principio, el federalismo norteamericano fue de los más alentadores y reconocidos, sin embargo, en la actualidad Australia[166] es quien se define por tal hecho.

La organización de una nación depende en mucho para la manutención de un federalismo coordinado, debido a que es un modelo completo pero sumamente complejo, por ser necesaria la coordinación de distintos órganos gubernamentales en los tres niveles de gobierno en caso de México, mismos que actuaran en sus esferas competenciales, fuera de ellas de acuerdo al pacto-unión, bajo la perspectiva y armonía de las reglas antes mencionadas. Además de no interferir en el ámbito de competencia uno del otro.

En esta investigación considera al federalismo coordinado como modelo a seguir en toda su estructura, por ser el más viable a aplicar en la actualidad en México, que se requerirán grandes voluntades para llevarlo a cabo, sin embargo, su necesidad es inevitable.

[164] "I. Las facultades implícitas, de acuerdo con la definición de Felipe Tena Ramírez, con las que estamos de acuerdo, son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades expresas […]
II. El tratadista mencionado indica los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas: la existencia de una facultad explícita o expresa que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad al órgano del poder que de ella necesite." (IIJ, 2011, p. 1666)

[165] "ART. 73. El Congreso tiene la facultad:
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." (CPEUM, 1917)

[166] "El otro caso de un federalismo coordinado en sus comienzos es el de Australia. El origen de la Comunidad Australiana es similar al de los Estados Unidos de América. Seis colonias británicas deciden federarse esta vez bajo los auspicios y dentro de la zona de influencia de la metrópoli. La Constitución se elabora sobre la base de una estricta coordinación de las unidades de componentes del Estado federal. Aun cuando ha habido una evolución marcada hacia el federalismo cooperativo. Australia representa hoy por hoy lo más cercano al esquema ideal de coordinación, incluyendo una fuerte autonomía estatal. Ello se apoya considerablemente en una estructura de poderosos partidos políticos locales federados a nivel nacional. El resultado es que las relaciones provincia-centro son más equilibradas, aún que en Estados Unidos de América." (Gamas, 2001, p. 256 – 257)

2.3 Federalismo orgánico

El federalismo orgánico resultará familiar a México, toda vez que, es un modelo que se inclina más hacia un solo lado de la balanza.

Tal inclinación favorece entonces solo a uno de los miembros del Estado Federal, y esa tendencia radica hacia la federación, lo cual, deja a un lado al pacto-unión, actuando no de forma igualitaria con las demás entidades federativas[167], y que además inciden en sus facultades[168].

Este modelo logra concentrar en los órganos federales la mayor parte de las atribuciones del Estado, siendo el caso México. Dándole suma prioridad a la federación a diferencia con las entidades federativas y de los municipios, actitud que los daña en gran medida y sobre todo a los últimos, quienes son los que verdaderamente materializan los requerimientos de los ciudadanos[169].

Incluso y con el actuar del Poder Legislativo y del Poder Judicial, en concreto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dota a la legislación federal de *poder* para que sea aplicada a las entidades federativas, independientemente de la jurisdicción estatal con la que cuenta cada uno de ellos.

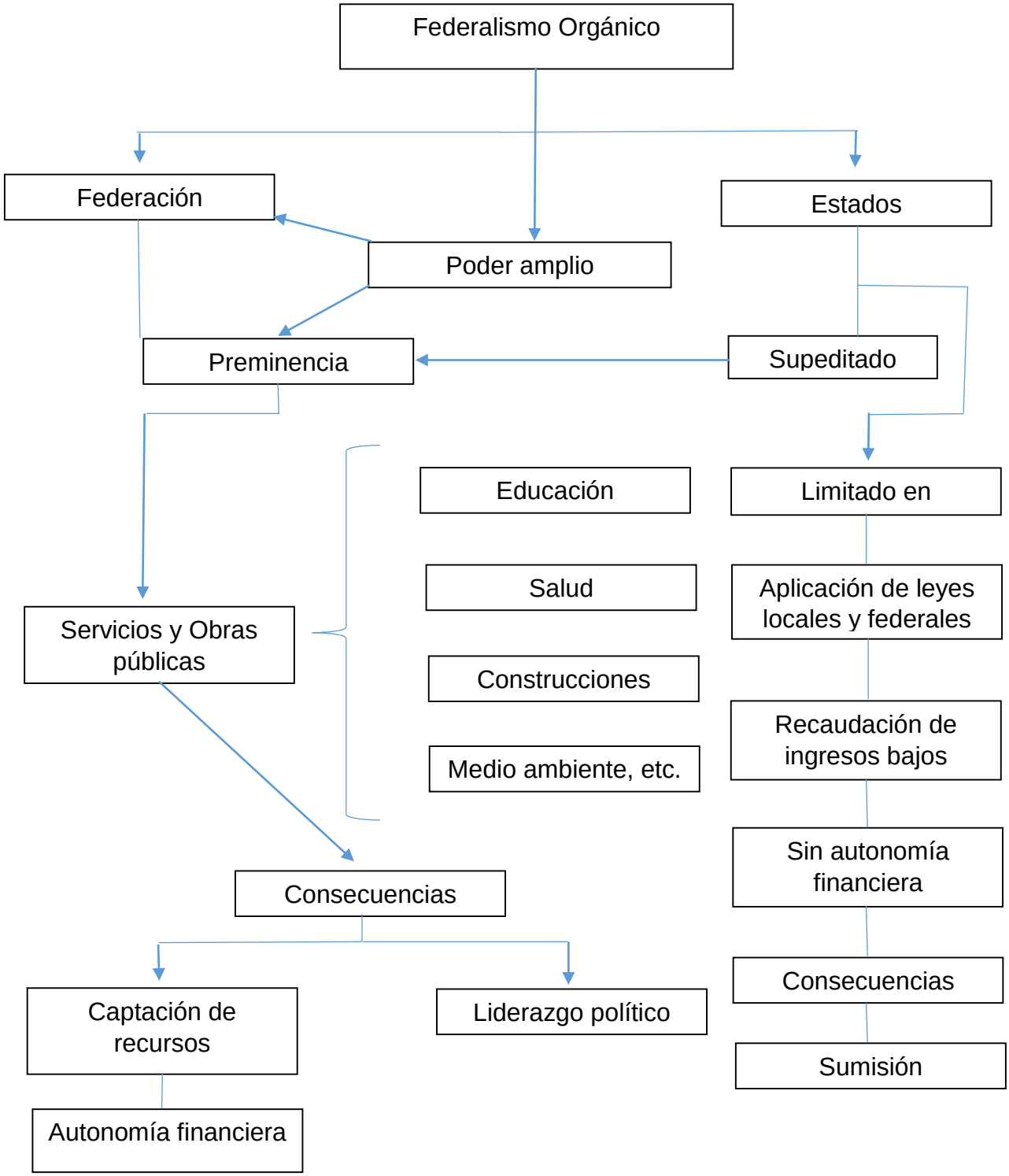
---

[167] "El federalismo orgánico es aquel en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preminencia real sobre los estados. Corresponde a la Federación llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado." (Ibidem, 2001, p. 257)

[168] "En efecto, en los sistemas federales la facultad de hacer leyes está asignada a órganos pertenecientes a dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal. Estos órganos expiden leyes en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con alguna fórmula que distribuye competencias legislativas a cada esfera de gobierno. De esta manera, es posible distinguir, por un lado, un núcleo de materias sobre las cuales corresponde a los estados legislar (ya sea de forma exclusiva, concurrente o compartida), y por otro lado, un conjunto de materias que son de la competencia de la legislatura federal (también de manera exclusiva, concurrente o compartida). Sin embargo, suele darse el caso de que los tratados internacionales, generalmente celebrados y aprobados por órganos federales, inciden sobre materias que, de acuerdo a la fórmula de distribución de competencias legislativas antedicha, corresponden a las entidades federativas." (Serna, 2009, p. 364)

[169] "El gobierno federal tiene casi todo el poder de operación; sin embargo, en la realidad los que operan en el nivel concreto con un escaso poder son las unidades pequeñas, es decir, los municipios." (Tamayo. F.R., y Hernández. T.F. Coord. 2004, P. 54)

Cuadro 4: Federalismo orgánico. Elaboración propia.



Sin ningún tono de subjetividad, en pleno siglo XX y XXI México optó por este modelo de federalismo, lo cual puede observarse en la mayoría de la legislación secundaria derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[170].

En general y en la mayoría de los casos, el federalismo orgánico es preferente para la federación, limitando entonces el actuar de los estados que la componen, dejando un deterioro en los aspectos políticos, jurídicos, económicos y sociales de los mismos, ya que el poder estatal se diluye destacando la supremacía de la federación[171].

El federalismo orgánico no es funcional para México, su exclusividad con la federación, daña fuertemente a las estructuras estatales y más aún las municipales, convirtiéndose en un mal para el ciudadano, principal motor de todo en un Estado.

Quizá en un momento de *grandeza cultural*, los municipios pudieran ser los operadores o promotores de las actividades estatales y federales, en sus territorios municipales dándoles la cara directamente a sus ciudadanos. En México, para ello, primeramente es necesario un desarrollo local, una autonomía financiera de los municipios, que sostenga su gasto público; una aplicación directa en todo servicio público y obra de acuerdo a necesidades de cada municipalidad; por tal motivo la insistencia en este trabajo, para que sirva como argumento al cambio político, jurídico, económico y administrativo de los municipios en México.

[170] Incluso a la propia CPEUM, debido a las grandes reformas y adiciones a la que ha sido sujeta, y a las diversas legislaciones secundarias que también fueron modificadas y las que desde luego, fueron creadas. Esto, independientemente de contemplar la creación de órganos en la administración pública en los tres niveles de gobierno, mismos que parecen crearse por cuestión de gustos o vanidades de los que tiene el poder, ya que son suprimidos con gran facilidad y repuestos con la misma.

[171] "En el artículo 124 se establecen las facultades residuales en las cuales se consigna que todo lo que no es de la Federación, le está reservado a los estados, lo cual parecería sensato. Sin embargo, a partir del siglo XIX, presenciamos una sobre-regulación del gobierno federal en todos los aspectos de la vida pública, al punto que, en los hechos, lo residual es prácticamente nulo. En consecuencia, es necesario evitar la exclusividad de la Federación en muchas de las materias que se ha arrogado como suyas, porque la exclusividad excluye." (Camacho, 2004, p. 64)

2.4 Federalismo cooperativo

La palabra equilibrio es lo que identifica a este modelo del federalismo, como en parte lo hace el modelo coordinado antedicho. La amplitud de este modelo, es lo que lo vuelve complejo, porque su campo de actuación abarca a todo el Estado, federación y la nación como tal[172].

Es importante abundar un poco más sobre este modelo de federalismo[173], ya que es el que México pone su atención e intenta materializarlo[174].

---

[172] "El federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboraron sostenidamente, cada uno en su zona competencial, poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines." (Gamas, 2001, p. 257)

[173] "Grodzins presentó este modelo en 1960 como resultado de su crítica al modelo del federalismo dual, en el sentido de sostener que las competencias y las funciones se mezclan en el federalismo contemporáneo, por lo que también es identificado como 'modelo de autoridad superpuesta' (Wright, 1982) o bien como 'federalismo de nuevo estilo' (Reagan y Sanzone, 1981). Fuera cual fuere el concepto o forma de identificación, el postulado fundante es: 'los poderes, la funciones y las responsabilidades de las entidades de gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas' en una relación funcional y dinámica que resulta de los cambios constantes, inducidos por la actuación de fuerzas sociales." (Pérez, 2013, p. 130)

[174] "El régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano admite cuatro modalidades básicas. Ello puede advertirse a parir del análisis del significado y de las implicaciones normativas de todas aquellas disposiciones contenidas en el texto constitucional que hacen referencia a la *coordinación* o a la *concurrencia*. Dichas modalidades son las siguientes:

1. *Coordinación como principio de organización*. En primer lugar, se advierte la existencia en nuestro texto constitucional, de una acepción de *coordinación* que alude a un principio de organización tendiente a generar un resultado coherente en la actuación de las distintas instancias del Estado federal, que se hace efectivo mediante el ejercicio de competencias propias (normativas y ejecutivas).
2. *Coordinación como título competencial formal o procedimental*. En segundo lugar, la coordinación también puede ser entendida como un título competencial formal o procedimental, consistente en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias que recaen sobre una materia determinada. Sin embargo, bajo esta acepción, la Federación, titular de este caso de la facultad de coordinación, no puede transformar su competencia formal en una competencia material, pues ello significaría una invasión ilegítima –sin título- del ámbito competencial que corresponde a las entidades federativas.
3. *Coordinación como fórmula de cooperación*. En tercer lugar, en algunos casos la coordinación puede entenderse como el coejercicio de las competencias que corresponden a los poderes federales, estatales y municipales. Esto es, en esta tercera acepción de la coordinación, se hace referencia a la posibilidad de un ejercicio mancomunado, de modo que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta.
4. *Concurrencia como título competencial material*. Por último, se da en nuestro sistema constitucional el fenómeno de la llamada *concurrencia*, misma que se entiende como la atribución de un título competencial material o sustantivo a alguno de los niveles de gobierno (en el caso mexicano, al gobierno federal), que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos. (Serna, 2009, p. 101 – 106)

La idea es que con el federalismo cooperativo[175], se ayude a que tanto la federación como los estados colaboren entre sí, incluso los municipios, por ello, el grado de complejidad de este modelo federal. La coordinación de las facultades de cada uno de ellos es esencial para su desarrollo[176].

Los niveles de gobierno que interactúen entre sí[177], deben considerar dejar bien delimitada su esfera competencial, así como también sus recursos, ya que, la cooperación entre facultades de dichos niveles, es lo que hará el mejor desarrollo de sus fines independientemente de la zona de competencia y recursos de cada uno de ellos.

Es importante aclarar, que ningún nivel gubernamental acaparará competencias que no le corresponden, conservando cada quien las suyas.

Este modelo consta de dos modalidades, mismas que ayudan a que la federación o estados determinen cual les parezca de mejor aplicación. Esto es, el federalismo

[175] "El modelo cooperativo se caracteriza porque las funciones, competencias y responsabilidades son compartidas. Si bien cada orden tiene sus competencias asignadas no pueden ser divididas nítidamente. Se basa en una concepción funcional del estado de bienestar." (Centeno, 2015, p. 9 – 10)

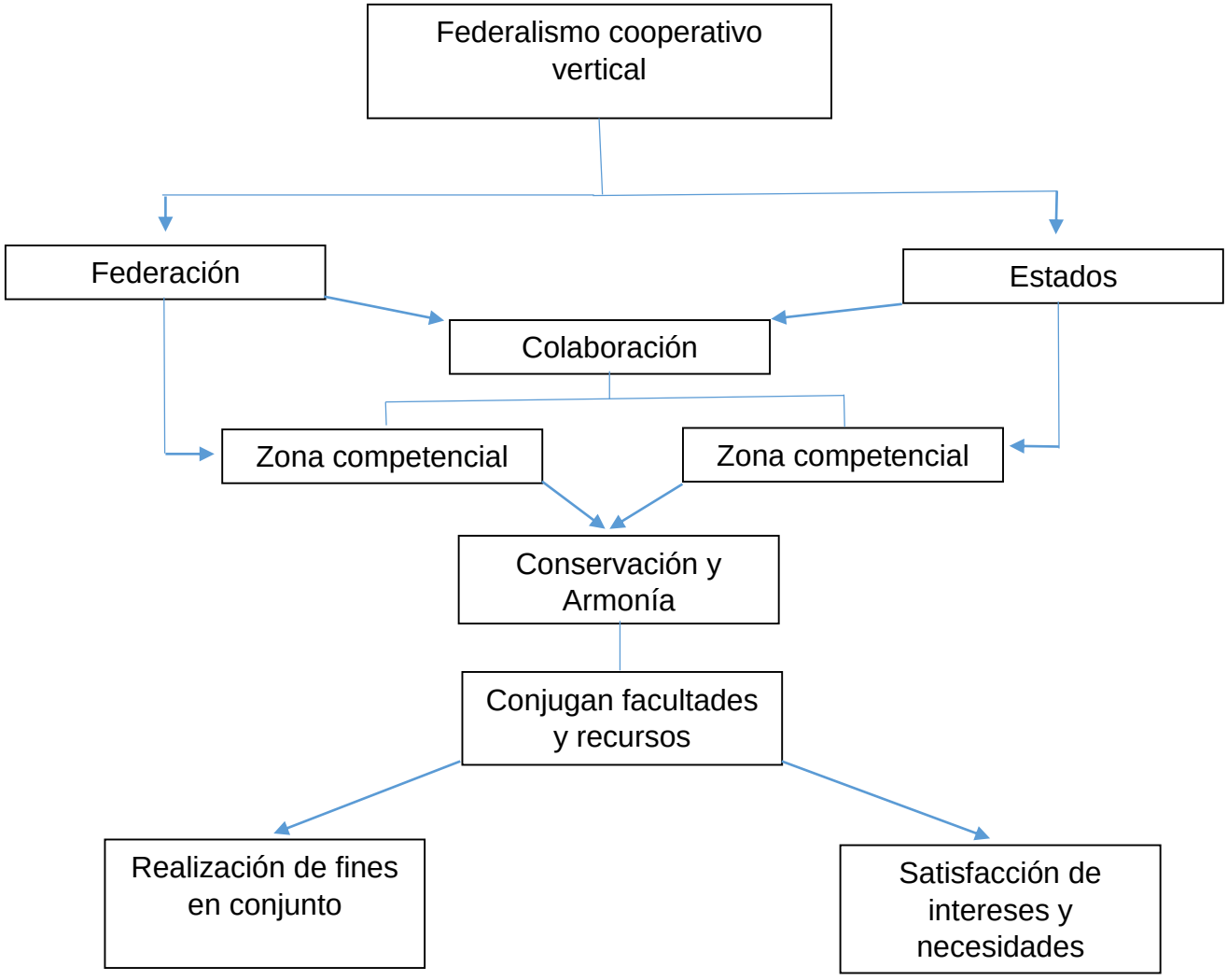
[176] "Mientras que, en la actualidad, encontramos las siguientes materias concurrentes: (1) la educativa: (2) la de salubridad; (3) la de asentamientos humanos; (4) la seguridad pública; (5) la ambiental; (6) la preservación y restauración del equilibrio ecológico; (7) la protección civil; (8) la cultura física y deporte; (9) el delito secuestro; (10) el delito de trata de personas; (11) los delitos electorales; (12) los delitos conexos; (13) los delitos contra periodistas o el ejercicio de libertad de expresión; (14) el procedimiento penal; (15) los mecanismos alternativos de solución de controversias; (16) la ejecución de penas; (17) la contabilidad gubernamental; (18) el turismo; (19) la pesca y la acuacultura; (19) el fomento y desarrollo sustentable dela actividad cooperativa; (20) la cultura; (21) los derechos de niñas, niños y adolescentes; (22) la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales; (23) la transparencia gubernamental; (24) acceso a la información y protección de datos personales en posesión; (25) la organización y administración homogénea de los archivos y de partidos políticos, los organismos electorales y los procesos electorales." (Ibidem, 2015, p. 37)

[177] "Así, se entiende que la responsabilidad de la formulación de políticas determinadas, como la educación, la sanidad, las obras públicas, el empleo, entre otras; la ejecución de la política y la administración de los programas, están compartidas, al grado de que funcionarios regionales o locales estén trabajando bajo los lineamientos y directrices centrales; asimismo, el resultado favorable o desfavorable también se comparte. La diversidad de funciones o poderes, las competencias y funciones son compartidas y complementarias en forma simultánea, con el fin de alcanzar objetivos reales de consecuencias benéficas en los diversos ámbitos de poder. Son, pues, relaciones de colaboración y cooperación entre socios; se trata de una interdependencia y asistencia mutua, aun cuando puedan aparecer conflictos, éstos sólo influyen para que las respuestas sean variables en el tiempo y en el espacio, como resultado de una negociación y transigencia, expresada en la siguiente frase utilizada por Eleazar (1991) y Wright (1988): 'poder negociador', y cuando esta alternativa no da resultado se tendrá que recurrir a los órganos de justicia superior." (Pérez, 2013, p. 130)

cooperativo puede llevarse a cabo entre la federación y los estados -federalismo cooperativo vertical-, cada uno con sus facultades y competencias pero con un fin en común, pudiendo ser el desarrollo de un proyecto de inversión de infraestructura, etcétera.

De igual forma, este modelo puede llevarse a cabo entre los estados que conforman la federación –federalismo cooperativo horizontal-, en la cual la federación no participa, sino solo los estados. Dejando en claro que, cada uno atiende sus necesidades desde su competencia, pero con propósitos que los vinculan.

Cuadro 5: Federalismo cooperativo vertical. Elaboración propia.



La ejemplificación de un federalismo cooperativo vertical, inició en los estados Unidos de América, en la que se distribuyeron fondos federales a los estados, para que en conjunto con los recursos de éstos realizaran tareas en común. Por ejemplo: la prestación de algún servicio como la educación y la salud[178], cuestiones básicas para la federación y los estados[179].

Los Estados Unidos de América por ser los primeros[180] en determinar y adoptar su *forma de estado* federal, se vieron en la necesidad de experimentar e innovar en la satisfacción de sus necesidades, realizando una nueva modalidad respecto a su forma de estado, el cual es el federalismo -cooperativo vertical-, respaldado por un procedimiento formal para su mejor aplicación.

El federalismo cooperativo vertical norteamericano de acuerdo a las líneas que anteceden, ha adoptado con el paso del tiempo comúnmente un método distinto y perjudicial que se ha dispersado en los países donde han adoptado el federalismo.

[178] Es importante mencionar, que este tipo de facultades se encuentran plasmadas en la CPEUM, de las cuales se retomaran ampliamente en el Capítulo 4 de esta investigación.

[179] "En 1862 se estableció un procedimiento sistemático de donación de terrenos a los estados para la construcción de centros de enseñanza superior. Posteriormente, el federalismo cooperativo se desarrolló de forma muy compleja. Se distinguen seis métodos fundamentales de cooperación: colaboración informal, a través de asesoría y consejo técnico; acuerdos formales entre gobierno federal y estados sobre determinados aspectos administrativos; intercambio y prestación común de servicios y de personal técnico; colaboración legal, dentro de las zonas respectivas de competencia, a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa; ayudas en dinero a los estados y créditos federales. (Gamas, 2001, p. 258)

[180] "Como es sabido, desde que los Estados que la formaron eran colonias, existía entre ellos una desvinculación política y jurídica. cada colonia, y merced a las llamadas *cartas de establecimiento* otorgadas por los monarcas británicos, gozaba de autarquía y autonomía gubernativa frente a la metrópoli y de una absoluta independencia frente a las demás (*self-government*). Estos atributos se revelaban en la facultad que se había concedido o reconocido en favor de las colonias para autogobernarse no sólo mediante la integración de sus propios órganos de gobierno, sino a través de la legislación de que ellas mismas se dotaban, y cuyos únicos límites consistían en respetar los principios sobre los que descansaba el derecho inglés y en reconocer una dependencia más bien simbólica que efectiva frente a Inglaterra. Al lograr su emancipación, las colonias se convirtieron en *Estados libres y soberanos*. Libres, porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio los unía con la metrópoli; y soberanos, en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en la plena capacidad de autodeterminarse, de decidir sus propios destinos transgrediendo inclusive aquellas exiguas restricciones que demarcaban la amplia órbita en que ejercieron su gobierno interior como colonias. Pasando por el periodo intermedio de la confederación y que no significaba sino una mera alianza, los Estados auténticamente libres y soberanos convinieron por propia voluntad crear una Federación, al aprobar primero, en la famosa convención de Filadelfia, y el ratificar después, la Constitución de los Estados Unidos de América." (Burgoa, 2014, p. 408)

México no podría ser la excepción, como ejemplo el siguiente caso: el otorgamiento de un financiamiento en específico –obra o servicio público- por parte de la federación hacia los estados, en donde quien dicta los pasos y lineamientos a seguir para la ejecución de dicho recurso es solo la federación, reglas que no están sujetas a discusión y que los estados deben acatar sin opción alguna[181].

Tal actitud de la federación, se ha convertido en ciertas ocasiones como un vicio o abuso, ya que, al inyectar de recursos a determinado estados, logra obtener de éstos facultades que solo le pertenecen a las entidades federativas, pudiendo entonces la federación de abarcar más intereses en su beneficio y manejando los recursos a su manera, apartando las facultades originarias de los estados[182].

Se debe llevar presente que la educación, agricultura, carreteras, desarrollo comunitario, entre muchas más, son competencias de los estados, temas que en la Cámara de diputados están pendientes, además de no concretarse si en efecto los beneficios serán para los estados o para la federación[183].

La necesidad de vincular a la federación con los estados, es característico de este modelo del federalismo. El acercamiento y contacto entre federación y estados integrantes de la misma, es ineludible para un desarrollo como nación, más aun cuando los recursos para cubrir tales necesidades, provienen de ambos niveles de gobierno, incluso, en ciertos

[181] "La diferencia del sistema mexicano de con el alemán es el proceso para la aprobación de un Tratado Internacional, ya que es exclusivo de la Federación. En este proceso solo interviene el Presidente de la República, mediante la suscripción, y el Senado con la aprobación. A pesar de que las sentencias de los organismos internacionales pueden obligar en su conjunto al Estado Mexicano, incluidos la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, como lo planteó la Suprema Corte de Justicia de la Nación como consecuencia el Caso Radilla Pacheco ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos." (Centeno, 2015, p. 31)

[182] "Por virtud del artículo 124, si una facultad o atribución ha sido confiada a los poderes o autoridades centrales, no pueden tenerla los estados. Ésa es la regla general; ésta tiene un crecido número de excepciones." (Arteaga, 2014a, p. 155)

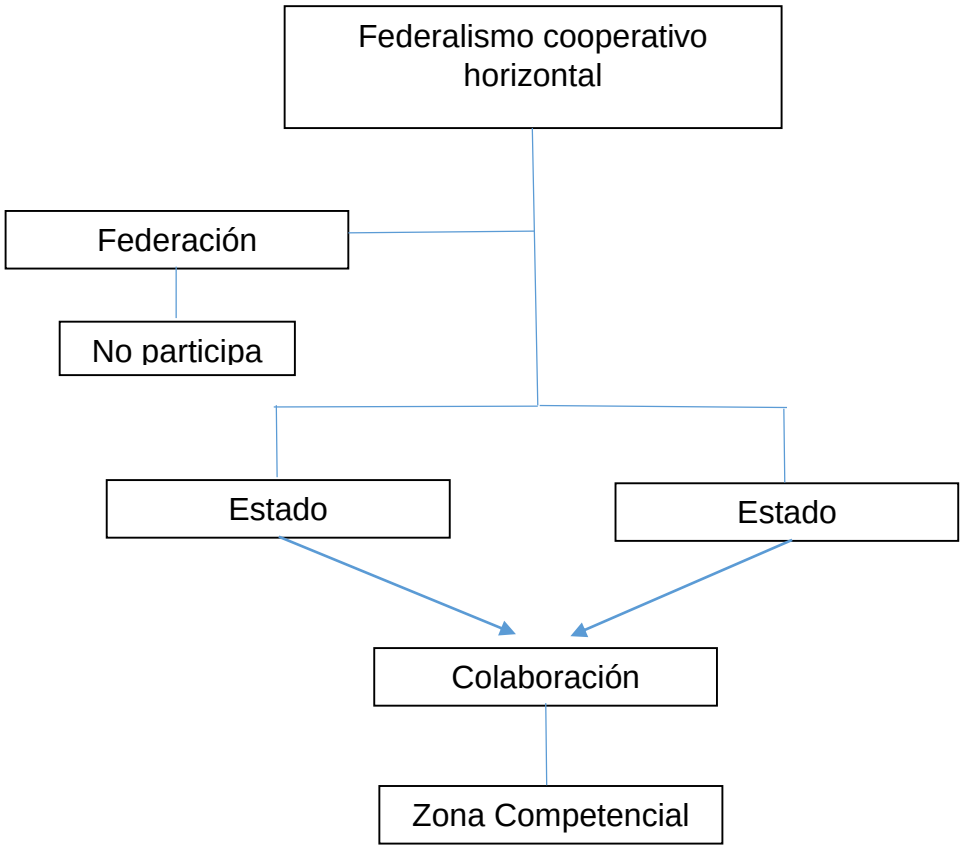
[183] El trabajo legislativo en la actualidad, está encaminado a cubrir necesidades de la federación creando solo una fachada para el Estado mexicano, sin cubrir necesidades internas de los estados y sobre todo municipios. http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Iniciativas/62/gp62_a3primero.html (10/10/2014)

casos, dichos dineros son generados por los estados pero transferidos por estos a la federación[184] para que esta los regrese a los mismos de forma *coordinada*.

La coordinación fiscal –se retomará en el Capítulo 4- en estos casos juega un papel determinante en cuestiones de competencias entre la federación y los estados, sobre todo en la captación y designación de recursos.

Sin embargo, la necesidad de apoyo entre los mismos estados pertenecientes a la federación, cada vez es más recurrible, ya que, son ellos quienes viven sus malestares, existiendo para tal situación el federalismo coordinado horizontal, un modelo más a exponer, el cual a continuación se esquematiza de la siguiente manera:

Cuadro 6: Federalismo cooperativo horizontal. Elaboración propia.



[184] Esto tiene que ver con la coordinación fiscal y distribución de los recursos, que existe entre la federación, los estados y los municipios, de lo cual se hablará en el Capítulo 4 de esta investigación.

En la actualidad en México trata a este modelo de federalismo como una opción para poder aplicarlo en conjunto con el federalismo cooperativo vertical, ya que, la idea es que las entidades federativas miembros del federalismo trabajen conjunta e independientemente del apoyo de la federación.

México intenta también trabajar con el federalismo cooperativo vertical, generando ideas que precisamente promuevan la cooperación entre entidades federativas[185] –cual sea el gobierno en turno y partido político-. Por ejemplo en México, existe la Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores[186], en donde realizan actividades como:

[185] "Es importante establecer que en la interpretación de los artículos 26 y 116 constitucional nos llevan a un federalismo cooperativo y que se basa en un principio dialéctico que reconoce el cambio continuo de la realidad, este federalismo es dinámico y flexible; parte de entenderlo como un proceso *autopoiético*, como una solución a los problemas diarios, son responsabilidades y funciones compartidas que se van adaptando a las diferentes necesidades del gobierno federal, estatal y municipal." (Cabrera, 2009, p. 16)

[186] La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) es un foro permanente, el cual busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de México. Éste, es un espacio incluyente, abierto a todas las entidades del país, sin distinción de partidos políticos. http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx (23/06/2016)

desarrollo integral de la región Sur-Sureste, desarrollo metropolitano, desarrollo regional, desarrollo social y pueblos indígenas, salud, la seguridad y justicia, y turismo[187].

El federalismo cooperativo ha dado pauta a la interrelación entre la federación y las entidades federativas que la conforman, como bien se ha mencionado en líneas que anteceden. De cierto modo, el *pacto de unión* que es con lo que navega el federalismo permite realizar dichas cooperación entre las partes, así como atacar de forma conjunta sus necesidades para satisfacerlas[188] y entonces evitar conflictos entre competencias federales y estatales. Aunque como en todo, existen posturas al respecto que están[189] o no están convencidas[190] con este modelo.

El caso de México es complicado, no se puede pensar en federalismo cooperativo, cuando un nivel de gobierno prevalece por mucho sobre los otros dos, y menos, cuando éste interviene en lo político, jurídico, económico y administrativos de aquellos. Como en la actualidad se vive en México, aterrizando aún más la idea de que México está alejado del federalismo hoy en día.

---

[187] Estas actividades a realizar por la CONAGO son de reciente acuerdo con sus comisiones que la conforman. http://www.conago.org.mx/ (23/06/2016)

[188] "El federalismo cooperativo, hacia el cual hay una definitiva búsqueda por parte de los Estados federales, parece ofrecer la solución a la necesidad de mantener un gobierno que consolide y unifique, y una pluralidad de unidades que no sólo mantengan su autonomía y funciones tradicionales, sino que además participen activamente en el proceso político total." (Gamas, 2001, p. 261)

[189] "Sin embargo, también encontramos elementos divergentes que nos permitirán analizar los diferentes tipos de federalismos y buscar desarrollar una clasificación de las combinaciones de competencias en cada uno, partiendo de que Estados Unidos de América tiene un federalismo con acentuación dual; el sistema alemán, con acentuación cooperativo; y México, que está migrando de un federalismo con acentuación dual-centralista a uno cooperativo." (Centeno, 2015, p. XXI)

[190] "Zimmerman (1992) mostró la incapacidad de este modelo para explicar la reestructuración de las relaciones entre el poder federal y el poder estatal, toda vez que el poder federal recurre coactivamente a la aplicación y uso de la preempción (*preemtion*) en el caso de que el Congreso quite a los estados la autoridad reguladora en un área funcional, tomándola para sí o apropiándosela; de los requisitos generalizados (*crosscutting requirements*) en el sentido de que son condiciones de obligado para cumplir lo que el poder federal impone como requisitos de las subvenciones específicas encaminadas a promover políticas de carácter social o económico; de las sanciones cruzadas (*cross-over sancions*) consistentes en penalizaciones a los estados que no cumplen una ley federal, decretando la perdida de las subvenciones, y de las órdenes directas a los estados de hacer o no hacer algo (*mandates and restrictions*) para que emprendan algunas actividades específicas o proporcionen determinados servicios, recursos todos que han dado ocasión para un agrandamiento del poder central, que Zimmerman lo califica como 'revolución silenciosa', en la que los estados son un apéndice administrativo del Gobierno Federal." (Pérez, 2013, p. 131)

2.5 Federalismo participativo

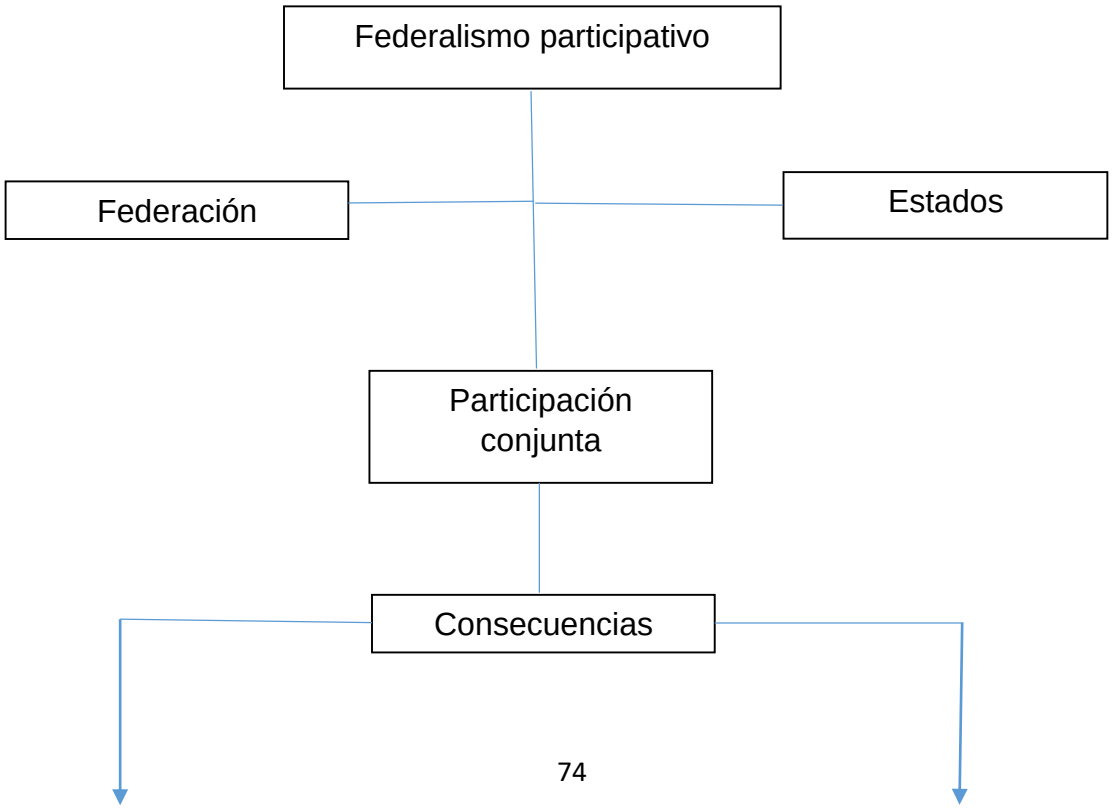
Posiblemente la idea de la participación de más actores en las tomas de decisiones para la transformación del *status quo* –el estado de las cosas en cierto momento-, es indispensable, sin embargo, tal situación podría ser en detrimento de quienes participan.

La participación en conjunto de los gobernadores de las entidades federativas y el gobierno federal, acarrearía dos consecuencias contundentes:

1.- Incrementar la participación de las entidades federativas en la toma de decisiones a nivel federal, y que sin duda, es parte de la actividad del federalismo, además de ser benéfico para ellas y desde luego los municipios; y

2.- La disminución en cuanto a la autonomía tanto de federación, como de las entidades federativas en cuestión de decisiones individuales, ya que, la participación en conjunto, los limitaría a tomar decisiones individualmente.

Cuadro 7: Federalismo participativo. Elaboración propia.



Toma de decisiones a nivel federal y estatal	Federación y Estados limitados en toma de decisiones individuales

Prevalece la merma que sobre los intereses individuales tenga cada uno, sin embargo, eso puede un avance e independientemente de ser benéfico para las entidades federativas y también para los municipios, ya que en la actualidad, las decisiones son tomadas únicamente por la federación, como se demostrará en el Capítulo 4 de esta investigación.

Ahora bien, considerando que México se incline a favor de este modelo de federalismo participativo, se enfrentaría a grandes problemas, por ejemplo: la dinámica partidista que prevalece en México, perjudicaría rotundamente la toma de decisiones de las entidades federativas, toda vez que, existen gobernantes de distintos partidos políticos[191].

Reflexionando lo anterior, para prevenir tal situación de *choque* entre intereses partidistas o bien de grupos de poder –prensa, empresarios, sindicatos, religión, etcétera-, la idea del federalismo participativo es que el *diseño institucional*[192] a crear, persiga un equilibrio entre la participación estatal y la federal, y así, evitar en lo posible que la mezcla de dichos factores acaben por bloquear la toma de decisiones perjudicando el interés público.

Con base en lo mencionado y debido a que en México, no se aclara la participación de las entidades federativas en las tomas de decisiones de la federación[193], así como

[191] Incluso en la actualidad el Gobernador del Estado de Nuevo León, gano las elecciones como *candidato independiente*. Considerando de igual manera que los intereses partidistas son muy distintos en momentos de elecciones populares.

[192] La idea es reformar y fortalecer también a las instituciones públicas de los tres poderes y en los tres niveles de gobierno, para que no sobresalga la pluralidad política y en verdad exista un espacio de expresión de ideales independientemente si contienen o no opiniones encontradas.

[193] Podría pensarse que la participación de los diputados y senadores de las entidades federativas en las reformas constitucionales, materializándose en la aprobación que hacen las legislaturas de los estados, pero ello, no basta, eso es algo mínimo, ya que es solo un poder estatal el que participa y *sin consenso* con el pueblo soberano. Además deja fuera al Ejecutivo y al Judicial, independientemente de la competencia que tenga cada uno de ellos.

también no es claro que la Cámara de Senadores –representante del pacto federal- represente a las entidades federativas, entonces el federalismo participativo en México es totalmente inexistente e inadecuado en estos momento, por la falta madurez y capacidad[194] política, jurídica, económica y administrativa de las entidades federativas, pero sobre todo de los municipios, aunque el discurso del Gobierno federal diga lo contrario[195] siendo nuevamente demagógico y nada real.

2.6 Federalismo dual

Con lo previsto por el Artículo 124 de la CPEUM, se establece una distribución de competencias, y a contrario sensu se genera entonces este modelo del *federalismo dual*. En donde de acuerdo al precepto en cita, se pudiera pensar en una separación de

[194] "Por otra parte, la búsqueda de un desarrollo regional en México y la creación de espacios de diálogo intra e intergubernamentales implican cambios radicales en el funcionamiento del sistema de planeación de nuestro país, el cual ha sido tradicionalmente centralizado y en donde las decisiones críticas se toman en el ámbito federal. por lo tanto, la evolución hacia un proceso en donde las entidades federativas y el gobierno federal sean copartícipes en el proceso de planeación, implica diversas transformaciones que van desde un cambio de cultura de los funcionarios públicos hasta el fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades federativas. Cabe destacar que este proceso logrará que en la práctica, la relación entre los tres órdenes de gobierno se dé realmente en el contexto de un auténtico federalismo y se inscriba en el marco de la descentralización estratégica para el desarrollo de lo local." (Tamayo, et al, 2004, p. 44)

[195] "El aspecto más relevante de esta Minuta de Decreto es que la ley contempla una forma de desarrollo económico y competitividad en nuestro país, mediante instrumentos de fomento federales en manos de las entidades federativas e integra a estos últimos, como agentes activos en la formulación de la política nacional en la materia.

Es un nuevo concepto de federalismo participativo que responde, no sólo a aspiraciones que emergen de una realidad nacional renovada, sino del espíritu federalista y conciliador que ha caracterizado a la CONAGO desde sus inicios.

Es necesario destacar que la promoción de esta ley beneficia a las entidades federativas, ya que con el fin de otorgar un sentido federalista y participativo a la política de fomento a la innovación y al desarrollo de empresas y actividades de base tecnológica crea el Consejo Consultivo para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico, permitiendo a las entidades federativas emitir opinión en materia de política de innovación y desarrollo, y a su vez, contar con representación en el Consejo Técnico del Fideicomiso para el Fomento a la Innovación y al Desarrollo de Empresas y Actividades de Base Tecnológica, el cual es la instancia exclusiva para aprobar solicitudes, emitir recomendaciones y designar beneficiarios para la asignación y operación del Fideicomiso.

Promoviendo esta Minuta estamos impulsando la federalización creciente en materia de ciencia y tecnología, y participamos en el reconocimiento de las facultades de nuestras entidades federativas." (http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiB6dW5s7_NAhVN7WMKHUGlCCsQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.conago.org.mx%2Freuniones%2Fdocumentos%2F2006-09-11%2FResumen_Ejecutivo_Federalismo_Participativo_Cencia_y_Tecnologia_CONAGO.doc&usg=AFQjCNHxs4ZgZHoTIb9dwzlLfD-QRN3qkw&bvm=bv.125221236,d.eWE, 23/06/2016)

competencias entre la federación y las entidades federativas[196], pero ello va más allá, por cuestiones de materializar las competencias[197] es así donde tiene cabida el federalismo dual[198].

Lo anterior, refiere que, lo establecido en el Artículo 124 Constitucional no es la única forma de distribuir la competencia entre la federación y las entidades federativas, toda vez que, la misma CPEUM establece mecanismos para distribuir la competencia entre ellas, por ejemplo[199]: las que mencionan los Artículos 24[200], 27 párrafo 3º de la fracción

[196] Lo dispuesto en el Artículo 124 de la CPEUM parece ser contundente y claro, al momento de expresar: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." (CPEUM, 1917)
Incluso se ha considerado una postura o sistema rígido, respecto a la distribución de competencias en México, insinuando facultades pertenecientes a la federación y facultades pertenecientes a los Estados.

[197] "Sin embargo, como ya hemos referido en el capítulo precedente, Jorge Carpizo indica que en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes: facultades atribuidas a la Federación; facultades atribuidas de manera expresa o tácita, a las entidades federativas; las facultades prohibidas a la Federación; las facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (artículo 117) como relativa (artículo 18); facultades coincidentes; las facultades coexistentes; las facultades de auxilio, y por último, las facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación." (Serna, 2009, p. 56)

[198] "Este modelo de federalismo dual (*dual federalism*) se encuentra en John Taylor (1753-1824) como una distribución igualitaria del poder entre el gobierno nacional y los estados, tal como se estableció en la Constitución; con posterioridad, Edward S. Corwin en 1934 dio la misma explicación con fundamento en los textos periodísticos de 1788 de James Madison, donde hace referencia a un convenio entre gobierno nacional y el de los estados según el cual los estados mantenían una soberanía inviolable sobre muchos objetos, como resultado de la preservación de los poderes tradicionales de los estados y hacia el mantenimiento del federalismo dual. Años más tarde, en 1955, William Anderson interpretó este sistema basado en la Constitución, en el que los estados se juntaron para formar la unión, pero manteniendo su soberanía, de manera que el poder central no es más que una criatura de los estados." (Pérez, 2013, p. 129)

[199] "El primer caso de jurisdicción dual se presentó en 1884. En el art. 72, frac. X, del texto original de la constitución de 1857 se facultó al congreso de la unión:
Para establecer las bases generales de la legislación mercantil. Por razón de esa prevención y de lo dispuesto por el art. 117, similar al art. 124 de la constitución en vigor, los facultados para legislar en materia mercantil, entre otras materias, para dar códigos de comercio, eran las legislaturas de los estados. No eran absolutamente autónomos para hacerlo; debían respetar las bases generales que emitiera el congreso de la unión; éste, en forma adicional, tenía facultad para dar un código de comercio para el Distrito y los territorios federales (art. 72, frac. VI).
Por razón de lo anterior, eran los tribunales locales los competentes para conocer de los juicios mercantiles." (Arteaga, 2013b, p. 64)

[200] Este precepto indica la prohibición de dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión en particular.

XVII[201], 73 fracción XXV[202], etcétera. Preceptos que justifican la jurisdicción dual, ya que, existen facultades que se le otorgan a la federación como a las entidades federativas[203].

Luego entonces, la separación de competencias que refiere el multicitado precepto no es el único medio para hacerlo, además no es preciso en señalar el mecanismo a seguir, demostrando con los artículos en cita en el párrafo anterior -24, 27 y 73- que existen formas diversas a él para distribuir las competencias, esto sin considerar la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ciertos casos[204], manifestándose entonces el federalismo dual.

Ahora bien, a la luz de lo apuntado, es fácil coincidir que en México la forma o sistema de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas es muy compleja, por la gran lluvia de disposiciones y reglas a seguir, para entonces, lograr una

---

[201] Este precepto indica la facultad expresa de regular el patrimonio de la familia.

[202] Este precepto indica la facultad a la federación y a los estados de fijar las bases para que el Congreso de la Unión expida leyes a efecto de unificar y coordinar la función educativa, incluyendo también a los municipios, en relación con el Artículo 3 fracción VIII de la propia CPEUM.

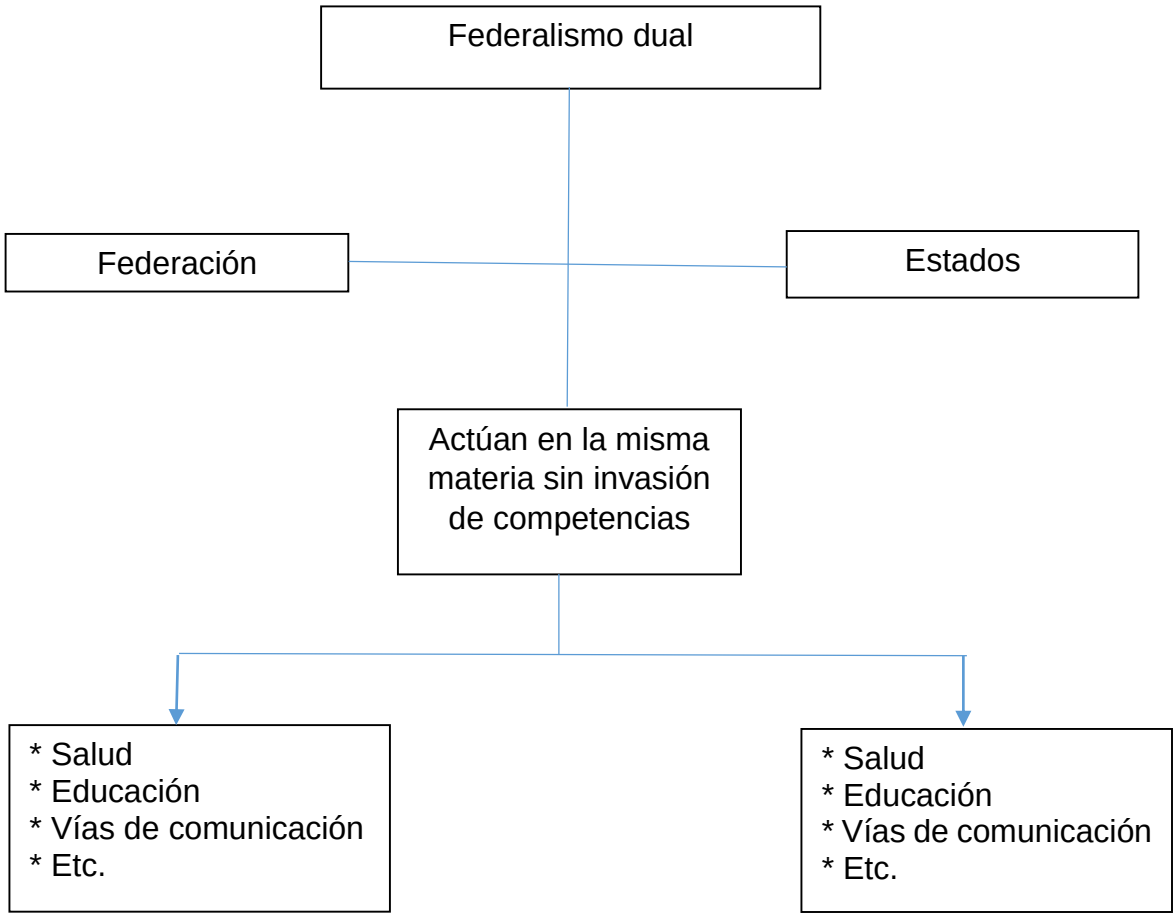
[203] "En síntesis, este modelo de separación fundamental entre poder central y de los estados fue descrito por Corwin en 1957 de la siguiente manera:

- El gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados.
- Los objetivos que el poder central puede promover de acuerdo con los preceptos constitucionales son pocos.
- En sus ámbitos respectivos los dos poderes, central y regional, son soberanos y, por tanto, iguales.
- La relación entre estos dos poderes es una relación caracterizada por la tensión más bien que por la colaboración." (Pérez, 2013, p. 129)

[204] "EDUCACIÓN. LA FACULTAD DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ESA FUNCIÓN SOCIAL NO ES LIMITADA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio de la función legislativa en el Distrito Federal se encomienda al Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa de esa entidad, conforme al siguiente sistema mixto de distribución de competencias: a) Un régimen expreso de facultades para el Congreso de la Unión, contenido en las fracciones II a V del apartado A; b) La reserva a favor del propio Congreso respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, que se establece en el apartado A, fracción I; y, c) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, enumerada en el apartado C, base primera, fracción V, las que deberá ejercer en los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno de esa entidad. *De lo anterior se concluye que si bien es cierto que entre las facultades expresas otorgadas a la Asamblea Legislativa, está la relativa a expedir normas sobre función social educativa, esto es, para regular la materia de educación en el Distrito Federal, también lo es que conforme al propio numeral 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso l), esta atribución no es ilimitada, toda vez que debe sujetarse a las leyes que expida el Congreso de la Unión destinadas a distribuir la mencionada función entre la Federación, los estados y los municipios, en términos del artículo 3º fracción VIII, de la citada Ley Fundamental*." (Tesis P./J. 141/2001, *Semanario Judicial de la Federación, t. XV, enero de 2002. Controversia constitucional 29/2000*, Poder Ejecutivo Federal, 15 de noviembre de 2001.)

coordinación entre los tres niveles de gobierno, sin pensar en una invasión de competencias[205].

Cuadro 8: Federalismo dual. Elaboración propia.



[205] "Una de las excepciones al art. 124 son las facultades que se conocen de jurisdicción dual. Estas son aquellas que han sido confiadas tanto a los poderes centrales, como a los de los estados. Ambos actúan en forma válida respecto de las mismas materias sin que exista invasión de competencias. Son una excepción a la regla general que deriva del art. 124. Este precepto delimita el campo de acción de cada uno de los órdenes en que, por virtud del sistema federal, se dividen las facultades y atribuciones que tienen los poderes y órganos públicos. No es válido que los poderes y autoridades centrales y estatales actúen en la misma materia." (Arteaga, 2013b, p. 63 - 64)

Un detalle a resaltar con este modelo de federalismo en México, es sin duda, hasta dónde pueden compartir competencias[206] tanto la federación como las entidades federativas, ya que, llegará un punto en el que se encuentren y alguna de ellas, será la que tendrá que decidir al respecto. Hipótesis que desde luego se encuentra prevista por principios[207] de la ciencia jurídica, por ejemplo: en jurisdicciones concurrentes.

El federalismo dual[208], respalda facultades y competencias totalmente definidas e incluso se podría decir que enumeradas. El compartimiento de tales facultades no hace que se involucren competencias tanto de la federación como de las entidades federativas, lo cual lo vuelve complejo y siendo difícil de aplicar, más en México[209], por ese gran menú de disposiciones que regulan la distribución de competencias y que refiere la propia CPEUM ya comentadas. Sin embargo, el Artículo 124 de la CPEUM es todavía la *punta de lanza o columna vertebral* en cuanto a distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas en México.

[206] "Como mucho se ha escrito, el modelo original del federalismo mexicano es dual, es decir, la existencia de dos órdenes de gobierno con competencias definidas y separadas totalmente. Sin embargo, como podemos ver, la rigidez del federalismo dual se ha ido disipando con el incremento paulatino de las materias concurrentes entre los tres órdenes de gobierno: salud, asentamientos humanos, seguridad pública, entre otras." (Centeno, 2015, XXI)

[207] "Tratándose de jurisdicción dual los tribunales de la federación y los de las entidades miembros de la unión, pueden actuar válidamente respecto de la misma materia, sin que exista una invasión de competencias. En este supuesto se aplican los siguientes supuestos:
El primero en tiempo es primero en derecho. El tribunal que conozca primero de una controversia, asume su conocimiento de manera exclusiva. Si previno un juez local, en forma automática excluye a los tribunales federales.
Quien toma conocimiento en primer lugar, excluye al otro. En el caso de controversias suscitadas con motivo del cumplimiento y aplicación de las leyes federales y los tratados, es el actor, por el hecho de ocurrir a uno u otro tribunal, el que determina quién será su juez. El demandado queda sujeto a la elección que haga su contraparte. Una vez tomada una determinación, la intervención de uno u otro tribunal comprende la primera y la segunda instancia." (Arteaga, 2013b, p. 65)

[208] "El federalismos dual, parte de la concepción de que las competencias están distribuidas de manera que fueran estrictamente definidas y separadas y cualquier invasión es anticonstiucional. Parte de supuesto, de acuerdo a Tocqueville, de que el Derecho Estatal es la norma y el Federal la excepción, ya que el Gobierno central tiene competencias y objetivos enumerados, así como ambos órdenes en el margen de sus competencias son igualmente soberanos y sus relaciones se caracterizan por la tensión de proteger cada uno sus competencias. (Centeno, 2015, p. 9)

[209] "Se concluye por lo anterior que tanto el poder central como el de los estados proviene de una entidad superior que es el pueblo, por tanto son autónomos y cada nivel lo ejerce sin restricciones en lo que constituye su propio terreno político, con igualdad de rango, sin olvidar que hoy día la supremacía federal se sustenta en los poderes implícitos o sobrentendidos o metaconstitucionales en la expresión de varios autores contemporáneos." ´(Pérez, 2013, p. 129 – 130)

2.7 Federalismo como forma de gobierno en México

El federalismo como forma de gobierno, se desarrolló en el Capítulo 1 específicamente en el punto número 1.9, por lo que solo se retomará la idea del mismo en donde se explica tal hipótesis, ilustrándola con un cuadro como los anteriores modelos.

Para adentrarse a entender al federalismo como forma de gobierno en México, necesariamente se debe partir de los hechos históricos[210], ya que, los hechos se explican a detalle, se reconocen y se desconocen, sin tratar de explicar tales hechos a través de sistemas de argumentación, como bien lo apunta Barragán, dando a entender que el federalismo nace de los hechos históricos por los que ha pasado México por así hacer referencia el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824[211] que incluso limitaba[212] al Poder Ejecutivo, respecto del Legislativo y Judicial, que nada tiene que ver con lo que sucede hoy en día.

---

[210] "Para comenzar, debemos advertir que el título que trae el texto original impreso del Proyecto de Acta, indica que se trata de un *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, idea esta que se repite en el texto del discurso preliminar. En cambio el texto original manuscrito, ya aprobado, trae la leyenda de *Acta Constitutiva de la Federación* […]
Ramos Arizpe considera al Acta Constitutiva como un pacto para conservar la unión de la nación mexicana […]
El diputado por Veracruz, en un extenso voto particular, al referirse al tema, que ahora estudiamos, siempre habla de lo federal como forma de gobierno: ´va a tratarse de la forma de gobierno que más convenga a la nación… es el de que la voluntad general de la nación es la de constituirse en República federada, o lo que es lo mismo, que esa es la forma de gobierno que debe adoptarse por ser ésta la voluntad general' […]
Covarrubias, después de haber sostenido que el gobierno republicano federal es el único conforme a la naturaleza.
Vargas contestó en que no había duda que primero se debía 'establecer la forma de gobierno, como éste es el principio que arregla toda la organización de la sociedad, y no las juntas electorales, porque si *v. gr.* se adoptará la monarquía absoluta no existieran tales juntas´.
Como apreciamos, el empleo de los términos sigue siendo muy correcto: lo federal es una forma de gobierno, como es una forma de gobierno la forma monárquica, o la forma república […]" (Barragán, 2007 p. 73 - 75)

[211] "Hemos de abordar el estudio del sistema federal mexicano. Mas para realizar nuestro propósito, aunque limitado y concreto, tendremos que acudir ahora como nunca a fuentes históricas y de derecho comparado, porque el federalismo es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas realizaciones del sistema." (Tena, 2003, p. 102)

[212] "La Constitución siguió los lineamientos del *Acta Constitutiva* de un federalismo moderado o federalismo a secas. En las relaciones entre los poderes federales otorgó más peso al Poder Legislativo, definió un Ejecutivo débil y con restricciones, y un Poder Judicial con poco juego político. En las relaciones entre cada uno de los poderes generales y los estados soberanos, la Constitución mantuvo el equilibrio, pero siempre desde una perspectiva de preminencia de aquéllos sobre éstos." (Zoraida, Coord. 2003, p. 140)

La idea es: en la actualidad en México no se puede considerar que existe una forma de estado federal, sino una forma de gobierno federal[213] -pero con una aplicación deficiente en el sentido político, jurídico, económico y administrativo, como se demostrará en el desarrollo de la presente investigación-, meramente como una forma de distribuir el poder público del estado mexicano, atendiendo lo que refiere la CPEUM[214] respecto a la soberanía, la cual *reside esencial y originariamente en el pueblo*[215], sin más controversia, luego entonces, es el pueblo el único que tiene la sede y origen de la soberanía[216], misma que otorga a la federación y a los estados, a través del numeral 41 constitucional[217], además de manifestar su voluntad –art. 40 CPEUM- de constituirse en una *república, representativa, popular, federal, compuesta de Estados libres y soberanos*[218].

---

[213] "Digamos lo mismo pero con palabras fuertes, pero igualmente respetuosas, es falsa la tesis que considera lo federal en México como una forma de Estado. Esta tesis efectivamente se aparta por completo de lo que dicen hechos históricos y lo que dicen los mismos textos constitucionales.
Esto es, es falso que los textos constitucionales digan lo que dicen los autores citados. La interpretación que de ellos se hace por estos autores, es una interpretación errónea que carece por completo del aparato crítico, indispensable, para sustentarla con una mínima verisimilitud.
En consecuencia, no se puede subvertir las cosas. Es decir, por encima de las opiniones, deben respetarse lo que dicen los textos constitucionales; y solamente después es lícito expresar las opiniones personales discordantes de dichos textos. No me parece honesto atribuirle al texto lo que no dice." (Barragán, 2007 p. 13)

[214] "Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." (CPEUM, 1917)

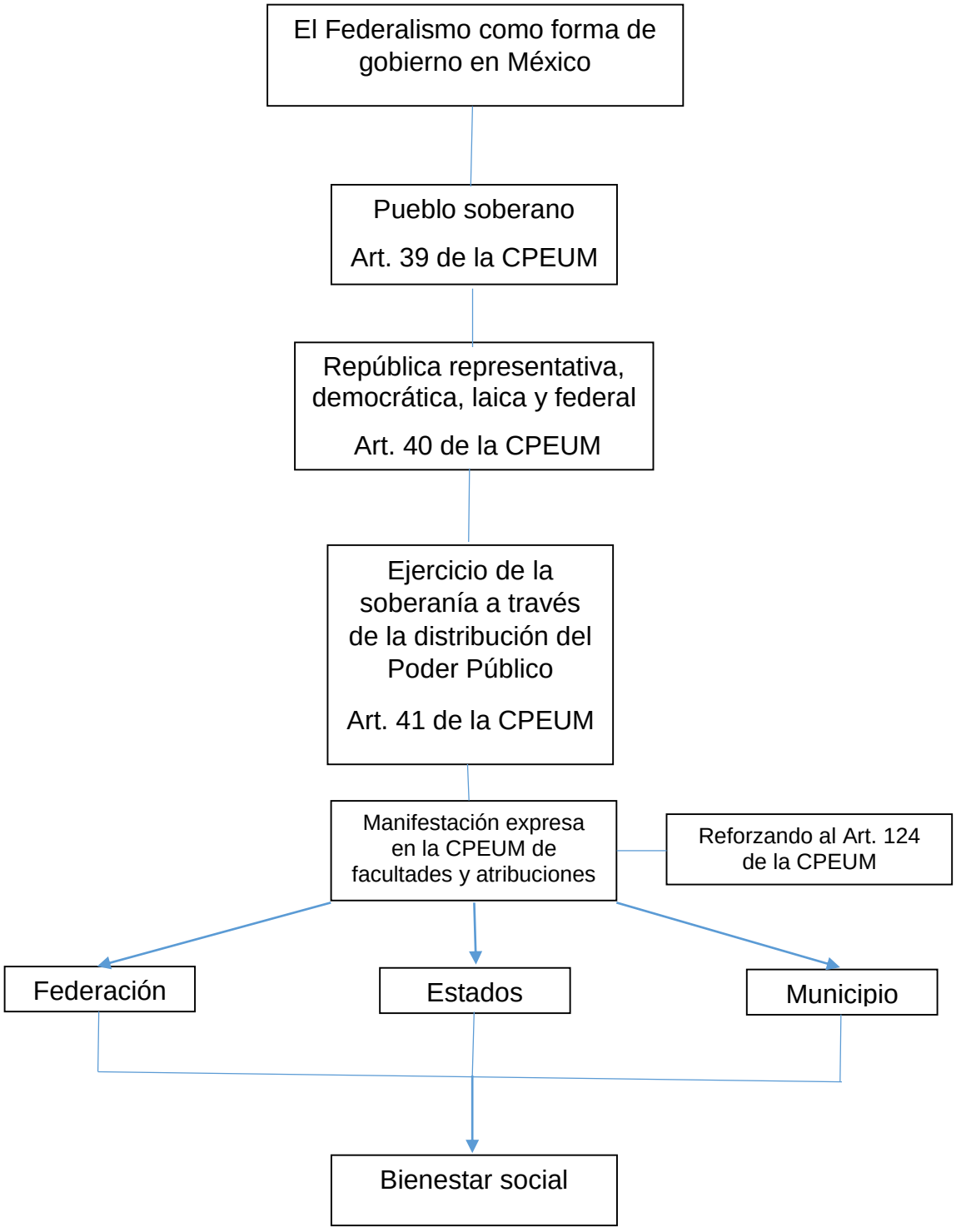
[215] "B) *La idea de la soberanía* que adopta nuestra C vigente se expresa en su a. 39, y responde al pensamiento de Rosseau, toda vez que hace residir la soberanía en el pueblo. La expresión 'soberanía nacional', que utiliza este artículo, quiere expresar que desde su independencia, México tiene una tradición que no encadena sino que se proyecta hacia el devenir. Según este mismo artículo, la soberanía nacional reside en el pueblo en todo momento y que no se puede delegar, y, originariamente, implica que la soberanía jamás ha dejado de residir en el pueblo." (IIJ, 2011, P. 801)

[216] "Si partimos de la indispensable premisa de que la soberanía al ser un poder supremo, por razones obvias no puede dividirse o fragmentarse entre un Gobierno Federal y varios gobiernos locales, puesto que desde el momento mismo en el que se divide o fragmenta deja de ser precisamente un poder supremo, tendremos que llegar a la conclusión de que lo que las subdivisiones políticas verdaderamente poseen, en un Estado Federal, es una autonomía, tanto política como administrativa, en lo tocante a su régimen interior, pero no un poder supremo." (Arrioja, 1999, p. 6)

[217] "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los caso de las competencias 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 Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal…" (CPEUM, 1917)

[218] "La existencia de la Unión, o de la Federación, que se menciona el artículo 41, es efecto inmediato de la consagración de la forma de gobierno federal en el artículo 40. Pero de igual modo, la existencia de estados libres y soberanos, es efecto inmediato de la misma voluntad soberana.
Y ambas cosas, o ambos enunciados, son expresiones de soberanía, tan claras y tan categóricas, como lo pueda ser la expresión del mismo artículo 39, lo cual significa que tienen exactamente el mismo valor intrínseco y el mismo alcance de su significado. Esto es, ambos enunciados tienen un mismo valor soberano y un mismo alcance soberano. ." (Barragán, 2007 p. 92)

Cuadro 9: Federalismo como forma de gobierno en México. Elaboración propia.



Bajo esta perspectiva del federalismo como forma de gobierno[219] en México, se avanza en determinar la postura actual de la distribución del poder público, y atacar sus deficiencias con base en lo dispuesto en el Artículo 124 de la CPEUM[220], en que se consideran a las facultades reservadas de las entidades federativas, estableciendo entonces una prohibición para los funcionarios federales y desde luego al poder revisor –poder reformador- aunque tenga amplias facultades[221], ya que sobre tales facultades se encuentra previsto el pueblo quien es el titular de la soberanía[222], y no estancarse en la demagogia en la que se vive, además de detenerse en la discusión de la doble o triple soberanía, disputa que con esta postura se ve resuelta.

El municipio al ser considerado por la CPEUM un nivel de gobierno más, y que hasta este momento no ha sobresalido en nada, es el más apto para encaminar a México a un desarrollo político, jurídico, económico, y administrativo sustentable, atendiendo así a la población, actividad destacable en que se debe ocupar el Estado Mexicano.

---

[219] La doctrina parafraseando a José Barragán Barragán comenta lo siguiente: "El federalismo en México es una forma de gobierno, una forma de distribuir el poder público del Estado mexicano. Al tomar en cuenta que la soberanía reside en el pueblo y es el pueblo el que crea, a través de su constitución, tres niveles de gobierno soberanos: Federación, Estados y Municipios, el único soberano es el pueblo, y la Federación y Estados son soberanos en cuanto actúan como instrumentos de dicho pueblo. Por tanto, no es que la Federación sea la soberana y los Estados autónomos.
El federalismo es una forma de gobierno y al ser visto así, los problemas del federalismo se reducen a analizar de qué manera se distribuye el poder público en México. Asimismo, al ser el federalismo mexicano una forma de gobierno, se acaban los problemas en los que se sumergen varios autores cuando afirman que el federalismo es forma de Estado, tales como: si existen en México dos estados soberanos o no; dos soberanías o solamente una que corresponde al ente federal y otra a los Estados miembros, etcétera.
Los autores que consideran al federalismo como una forma de Estado, terminan negando la soberanía a los Estados y otorgándosela solamente a la Federación." (Cruz, 2012, p. 32 - 33)

[220] "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiendes reservados a los Estados." (CPEUM, 1917)

[221] "[…] no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana. Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una constitución. El sentido gramatical de las palabras no puede ser barrera para dejar a un pueblo encerrado en un dilema sin salida. No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas. El poder nacional de que habla Rabasa no puede expresarse sino por medio del Constituyente del artículo 135; él es su órgano, su voz, su voluntad." (Tena, 2003, p. 58)

[222] "Así, veremos que cuando se compendió que la soberanía no se dividió en estricto sentido, porque al pertenecerle al pueblo, éste puede decidir cómo constituir su gobierno o gobiernos, cobra gran importancia el concepto de competencia. Ya que será por medio de la distribución de competencias que el pueblo decidirá el marco de acción legítimo de cada uno de los gobiernos." (Centeno, 2015, p. 1)

2.8 Conclusiones

Actualmente y de acuerdo con la experiencia vivida por cada país que ha adoptado al federalismo como su organización política y jurídica, se han generado diversas posturas que argumentan su comportamiento, justificando tan variado resultado de un mismo sistema –federal-. Por ello, la doctrina moderna traduce tal explicación a través de modelos del federalismo como lo son: el coordinado, orgánico, cooperativo, participativo, dual y como forma de gobierno, entre otros.

La necesidad de estabilizarse como un grupo de comunidades o asentamientos humanos –llamadas en México provincias-, fue lo que le dio origen al federalismo en México, independientemente del modelo que se aplique o se intente aplicar, ya que los deseos por una autonomía eran muy grandes, además de tener una multiculturalidad en la mayoría de los aspectos, y precisamente para *unirlos* se optó por un federalismo.

Los modelos del federalismo, no tratan de justificar un mal empleo del mismo, esto es, la centralización del poder público como sucede en México, no está justificado política ni jurídicamente, lo cual, es un gran problema en la situación actual por la que está pasando el Estado mexicano.

El ejercicio de adecuar a cada caso o por país el federalismo y entonces generar ciertos modelos, hace que se viva en un estado de limitantes políticos y jurídicos, por lo que, puede ser dañino en la mayoría de los casos.

Existe tensión entre el gobierno federal y por supuesto las entidades federativas, debido a sus competencias, que independientemente que las facultades sean delegadas por las segundas al primero. La federación busca mantener y abarcar más funciones, en tanto las entidades tratan de defender o por lo menos mantener sus pocas facultades que aún conservan, dejando a un lado a los municipios, siendo estos últimos las células sociales que determinan la esencia de un Estado. Sin embargo la importancia que se le otorga en la actualidad es casi nula.

El federalismo actúa de distinta forma de acuerdo al modelo que se trate. Por ejemplo: el modelo orgánico, le concede un poder amplio a la federación, que además incide en las facultades de las entidades federativas. Y de acuerdo a lo planteado en el punto 2.3 en México el federalismo se asemeja a este modelo.

En cuanto al modelo cooperativo, el gobierno federal y el local, colaboran en la unión, cada uno en su zona de competencia. Esta colaboración se puede dar de forma vertical Interactuando la federación y las entidades federativas, o bien, de forma horizontal interactuando solo entre entidades federativas. Es claro que en México, este modelo no se adecua, ya que la federación no respeta la invasión de facultades.

El modelo participativo, hace que la federación y las entidades federativas tomen decisiones conjuntas, limitando así, la toma de decisiones individuales. Modelo que tampoco aplica en México, ya que las entidades federativas y los municipios siempre están supeditados a la toma de decisiones de la federación.

El objetivo del modelo dual, es que tanto la federación como las entidades federativas actúen en las mismas materias, sin que dichos niveles de gobierno invadan competencias de cualquiera de ellas. En México la CPEUM teóricamente permite este modelo, al referir temas que le ocupan a la función pública, y que desde luego, lo materializan en forma conjunta la federación, las entidades federativas y los municipios. Pero, esto se da sin respetar el requisito de invasión de competencias. Al cederle la propia norma suprema solo a la federación infinidad de facultades, desde luego que, ocasiona una invasión de competencias hacia las entidades federativas y hacia los municipios, además, dicha invasión se encuentra respaldada por la máxima norma.

El federalismo como forma de gobierno en México, argumenta de acuerdo a la CPEUM que el pueblo al ser el único soberano, hace que el ejercicio de dicho poder se materialice en México en una república representativa, democrática, laica y federal, distribuyendo así el poder público entre la federación, las entidades federativas y los municipios, de

conformidad con lo dispuesto por los artículos 39, 40, 41, 115 y 124 de la CPEUM. Lo cual, se encuentra lejos de la realidad.

Pensar qué modelo puede ser el que funcione en México, quizá no dependa de uno solo, sino de una mezcla de dos o más modelos que permitan la distribución del poder público de forma equilibrada y sin invadir facultades y competencias. Sin embargo, de escoger un modelo para el buen funcionamiento del poder público en México, esta investigación se inclina hacia el modelo coordinado.

¿Por qué el modelo coordinado funcionaría en México? Los argumentos son los siguientes: el objetivo del modelo coordinado es en primer término separar funciones de los miembros que componen el pacto-unión, o sea, la federación, entidades federativas y municipios. La separación de funciones entre los niveles de gobierno beneficia su financiamiento y desde luego su operatividad, ya que, cada nivel gubernamental realizará de forma separada tal función.

Las competencias equilibradas, otra característica que resalta en el modelo coordinado, esto es: independientemente de la separación de funciones entre los tres niveles de gobierno en México, existirán algunas en las que concurran, lo cual, se soluciona al dotarlos de competencias equilibradas, sin menospreciar a ninguno de ellos, con base en la función que precisamente cada uno realiza.

Al momento de separar funciones y dotar de competencias equilibradas a cada nivel de gobierno, el modelo coordinado, prevé una interferencia en alguna competencia de la federación -en particular-, entidades federativas y/o municipios. Lo cual, es un acierto más para el buen desempeño en la actualidad para México del modelo coordinado, por ello, se elige como modelo a seguir para evitar alejar el federalismo en México. Además de compartir la postura de esta investigación en la que se propone que el primer párrafo del Artículo 115 de la CPEUM contemple al municipio como una base de la división de la organización financiera de los Estados, y reconocerlo como: Municipio Autónomo.

Capítulo 3: El municipio y el federalismo

3.1 Generalidades del municipio

La gran variedad de culturas en México se debe a muchas razones como: su forma geográfica, sus recursos naturales, tradiciones, sus lenguas, etcétera.[223], y sin lugar a dudas a los numerosos municipios[224] que lo conforman, sus asentamientos humanos con características propias, que determinan la forma y el rumbo de convivencia de los mexicanos en familia e intereses vecinales[225] e incluso extranjeros[226].

Los diversos enfoques del municipio en México, como por ejemplo: el social, político, jurídico y económico, hacen que este nivel de gobierno sea susceptible de polémica y discusión en temas de relevancia, pero que funciona y ayuda a entender su necesidad de existencia dentro del propio gobierno, que se materializa en la organización de la vida colectiva de las personas que lo conforman, participando en gran medida con ellos debido a la cercanía que tienen, involucrando así una interacción entre gobierno, población y territorio.

[223] "¿Qué es lo que más te enorgullece de tu municipio? es, en conclusión, un lugar de encuentro de la nacionalidad, un ejercicio que da espacio al mexicano que se describe e identifica a sí mismo con la Bahía de Loreto en Baja California Sur, con la Sierra Madre Occidental, con la Parroquia de Nuestra Señora de los Dolores, en Dolores Hidalgo o con el Tequila de Jalisco. Es la Pasión de Cristo representada en Iztapalapa y las murallas que resguardan Campeche; es la identidad que dan a los chiapanecos las lagunas de Montebello o el valor que confieren los habitantes de Pachuca al reloj monumental de la plaza principal. Es el orgullo que la mayoría expresó por la gente que lo rodea y con quienes convive día a día y construye una comunidad, por sus tradiciones y festivales multicolores, por los guisos, los condimentos y preparados de la gastronomía nacional." (Secretaría de Educación Pública [SEP] 2011, p. 347)

[224] "Nuestro país tiene en sus municipios una composición pluricultural que se encuentra sustentada en las tradiciones y costumbres de nuestros antepasados, que con el paso del tiempo nos han dado identidad y cuyas principales aspiraciones se fundamentan en el pleno uso de su libertad religiosa, política y sobre todo cultural, así podemos ver cómo en los municipios suburbanos rurales de gran parte de nuestro país todavía se elige a su autoridad con base en sus usos y costumbres." (Cabrera, 2009. p. 15 – 16)

[225] "Municipio es la existencia de agrupaciones de familias que con carácter permanente y transitorio, se asientan espontáneamente en determinado lugar y adquieren conciencia de su condición de comunidad. Cuando un Estado adquiere cierto volumen territorial, le es preciso dividir en porciones, no demasiado grandes, su propio territorio, por lo que surge de esta manera el municipio." (Oropeza, 2001, p. 21)

[226] Muchos integrantes de la República Mexicana son extranjeros, mismos que logran desarrollar su profesión y vida en México, por lo que, adoptan los modos de convivencia de los mexicanos.

En la actualidad no solo en México se discute una protección a la diversidad cultural, sino en todo el mundo[227]. La importancia de la identidad en los diversos territorios y colectividades -municipios- que componen a México, hace que se luche por mantener una autonomía respecto a otros territorios y comunidades, con el fin de cuidar lo que a ellos les pertenece -recursos naturales por ejemplo- y además conservar tal riqueza cultural, una convivencia fructífera y en armonía.

La preocupación de los gobiernos locales en mantener la unidad y convivencia entre ellos y sus pobladores, en zonas de desarrollo[228] pero sobre todo en zonas desprotegidas y atrasadas, ha dejado antecedentes interesantes en su organización para impulsar soluciones en conflictos territoriales o bien derivados de la multiplicidad de intereses locales, y de cierta forma trabajan también en conseguir un desarrollo económico. Como ejemplo real de ello, se puede mencionar a la Asociación de municipios del distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca[229].

---

[227] "La diversidad cultural y el derecho a mantenerla es un asunto que se discute hoy en día en varias partes del mundo, no en vano temas relacionados con la autonomía, la autodeterminación de los pueblos son cada vez más socorridos y sobre ellos se han volcado un buen número de estudiosos. El análisis de esta problemática y de la manera en la que tales demandas han sido resueltas son, sin duda, una forma de contribuir a la solución de los problemas a que da lugar el reclamo de algunos grupos para conseguir mantener, en óptimas condiciones, su identidad dentro de entidades políticas más amplias, entre ellos el estado-nación, así como las maneras para que la población pueda obtener mejores condiciones de vida." (Hernández, 2007, p. 35)

[228] "El siguiente grupo de estados seleccionados obedeció a criterios más específicos, derivados de su situación particular. En el caso del Estado de México, su relevancia se deriva de su relación e integración con el Área Metropolitana de la Ciudad de México, que obliga a un concepto de municipio no tradicional, abiertamente inserto en un sistema metropolitano de municipios articulados con el Distrito Federal. La experiencia del Estado de México, nominalmente, podía reflexionar sobre esta realidad institucional compleja, reflejando esta perspectiva y sus necesidades en la reforma municipal estatal. La búsqueda de la diversidad municipal y en particular la existencia de este estado.

Por otra parte, el estado de Guanajuato durante los últimos años ha destacado en los estudios municipales dado el impulso innovador que las administraciones locales han desarrollado desde principios de los años noventa. Muchas prácticas de gobierno creadas en la entidad son ahora experiencias comunes en municipios de otros estados del país. Puede incluso argumentarse que en Guanajuato existe una tradición municipalista que se remonta décadas atrás, que le ha permitido conservar este papel creativo. La coyuntura de la reforma municipal planteaba así la interrogante sobre la capacidad de Guanajuato para continuar con ese impulso municipalista innovador; o bien, si este impulso ya perdió intensidad, encontrado un límite, como pareciera ser su actual situación." (Guillén, T., y Ziccardi. A., Coord. 2004, p. 8)

[229] "La asociación de municipios ha sido una de las estrategias que los pueblos han impulsado como una forma de conjuntar esfuerzos para atender problemas comunes. Sin embargo, el poseer culturas diferentes y el tener una extracción partidaria distinta, han sido factores que han actuado en contra de la integración o consolidación de este tipo de organizaciones. La definición de los liderazgos ha sido también otro factor que ha conducido a la fractura de estas asociaciones.

Esta organización se integra a finales de la década de los treinta con el propósito de gestionar la construcción de una carretera que vinculará su región con la capital del Estado. En sus orígenes esta

Por ello, el desarrollo del presente Capítulo, considerando al municipio y al federalismo, como temas de gran relevancia en la toma de decisiones de México en su interior y exterior. Siendo además el municipio un nivel de gobierno, que debe comportarse y desarrollarse como tal, y no estar sujeto o condicionado como se encuentra en la actualidad.

Lo anterior, tomando como base los orígenes del municipio, sus elementos, características y todo lo que le rodea de acuerdo en lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo: su población, su gobierno, territorio, hacienda, personalidad jurídica, *autonomía*, etcétera, bajo el federalismo mexicano.

3.2 Doctrinas sobre la naturaleza del municipio

La tarea sobre la naturaleza del municipio es complicada, por ser la luz que ilumina el camino con aspectos importantes sobre la teoría general del municipio. El motivo de inclinarse sobre una idea que respalde tal naturaleza, radica en los efectos prácticos que tiene en la actualidad.

Las escuelas que tratan sobre la naturaleza del municipio han generado disputas entre juristas que tienen afinidad con determinada corriente filosófica y desde luego jurídica; dichas ideas se manifiestan en las escuelas sociológicas, jusnaturalista, legalista o de derecho positivo, administrativista, y economicista, las cuales se desarrollan a continuación:

organización tuvo un carácter independiente, aunque rápidamente fue cooptada por las estructuras de gobierno y del partido dominante.
La experiencia que aquí se reseña hace referencia a una nueva etapa de la Unión Liberal de Ayuntamientos la cual se caracteriza por el fortalecimiento de la vida democrática de la asociación, acompañado de una mayor independencia frente al gobierno y los partidos políticos. Esta nueva etapa se inicia con la renovación de la directiva de esta asociación en julio del año 2000.” (Cabrero, Coord., 2002, p. 33 – 34)

a) La escuela sociológica

Se respalda en la idea que los individuos conviven de forma necesaria en un espacio determinado, teniendo además necesidades y objetivos en común[230], es decir, la sociabilidad del hombre hace que se unan en una comunidad para protegerse y desarrollarse como seres humanos, contemplando en ello, una administración interna y seguridad para quienes la conforman. Además esta doctrina[231] sostiene que el municipio *es una realidad social anterior a la ley*.

Si el municipio es creado de forma natural y anterior a la voluntad del Estado, éste solo debe reconocerlo más no crearlo, así el municipio existe y seguirá existiendo con o sin el Estado, claro, independientemente de su forma de organización y estructura a la que pueda llegar en este último caso.

b) La escuela Jusnaturalista

Complementa de cierta forma la idea de la escuela sociológica, ya que continúa con la postura que el municipio es anterior al Estado, y por lo tanto, no es su creación. La idea principal de esta escuela es que el municipio surge de la propia naturaleza[232] y desde luego de la relación natural que se da entre los hombres.

---

[230] "Si los hombres que viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una unidad sociológica y que esta comunicad social exista con o sin reconocimiento del Estado.
El instinto gregario del hombre lo hace sociable por naturaleza.
El Municipio es el resultado de ese instinto de solidaridad, que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dio origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al Municipio como: Una agrupación natural de tipo local. Estas teorías fueron aceptadas y difundidas por autores del siglo XIX y entre ellos Fernando Albi, quien nos cita al municipalista Pascaud, que señala:
La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre." (Robles, 2013, p. 39)

[231] "El Municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había ya creado. No niega (la Escuela Sociológica) que exista un concepto legal de Municipio, pero sostiene que el mismo no es más que la investidura de un concepto sociológico que había surgido con anterioridad. Hay, pues, una estructura social, una comunidad engendrada por la propia naturaleza, por la historia, la tradición y la geografía, que es anterior y superior a lo que pueda decirse en el texto legal." (Córdova, 1964, p. 59 y 60)

[232] "El Municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un Municipio. La sociedad municipal existe en todos los

Con el jusnaturalismo[233] se observa al municipio por encima de la propia ley, siendo una sociedad anterior al Estado y por lo tanto a la ley también, por ello, la convivencia natural del hombre es lo que respalda a esta corriente.

c) La escuela legalista o de derecho positivo

Considera al Municipio como una institución más estructurada y además como una creación del Estado[234]. Así que, lo materializa con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es decir, la ley es el medio por el que un Municipio existe como tal, ya que de lo contrario serían simples asentamientos o comunidades en determinado territorio, con esa estructura, puede realizar funciones administrativas y políticas formales, como lo hace *normalmente* un municipio legalmente respaldado por su norma jurídica[235]. Luego

pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las Repúblicas, el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios. (Tocqueville, p. 8, citado por Quintana 2011)

[233] "*Concepto*. Se denomina jusnaturalismo a una corriente de la filosofía del derecho según la cual en la naturaleza están inscritas algunas normas o principios que los hombres deben incorporar en sus derechos positivos para que éstos sean justos. O sea, que si un derecho positivo ordena el derecho natural entonces ese sistema de normas vale, no porque sea derecho dictado por un poder, sino porque sus normas son justas. Ese derecho sería válido por el contenido de sus normas y no por la forma en que ha sido producido. Hay, por lo tanto, en todos los jusnaturalistas, la creencia de que la justicia es seguir estas normas que se encuentran allí. si se preguntan en qué sentido puede decirse que en la naturaleza existen normas, los jusnaturalistas contestan de diversos modos. Gran parte de los jusnaturalistas, que de esta manera se afilian a lo que puede llamarse jusnaturalismo racionalista, opinan que es la razón humana la que, observando, analizando, estudiando la naturaleza, puede extraer, conceptualmente desde luego, esos principios o normas. P. e., observando cómo los seres humanos aprecian su vida puede colegiarse que no hay que quitar la vida a un ser humano." (IIJ, 2011, p. 2256)

[234] "El municipio implica en esencia una *forma jurídico-política* según la cual se estructura a una determinada comunidad asentado sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues, como ella, tiene un *territorio*, una *población*, un *orden jurídico*, un *poder público* y un *gobierno* que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente ni existir fácticamente el municipio, por tanto, no hay, como lo pretende el tratadista *Moisés Ochoa Campos*, 'municipios naturales' ya que el municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elemento de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial. Estos elementos ónticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídico-política en la que se proclamen la autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezca. Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio." (Burgoa, 2014, p. 907)

[235] "…si el Estado y la soberanía nada más son concebibles dentro de un marco normativo, luego entonces el Estado viene a ser *El orden jurídico centralizado*; y, por lo tanto, dicha argumentación comprende en obviedad al Municipio, pues si el Estado es, *stricto sensu*, la organización jurídico política de la Nación, resulta evidente que el Municipio es una de sus creaciones legislativas". (Quintana, 2011, p. 11)

entonces, el municipio es creación del poder público derivado del pueblo por ser éste el soberano, por lo tanto sólo él puede disolverlo[236].

En México teóricamente se puede apreciar esta escuela desde las perspectivas planteadas en los Artículos 39, 40, 41, 43, 115 y 124 constitucional, en donde la soberanía que radica en el pueblo mexicano crea a todo lo demás, otorgándoles facultades y atribuciones a cada uno de ellos, pero que en la realidad se aleja y por lo tanto desvirtúa lo proyectado en dichos preceptos, centralizándose y viciándose tales facultades. Por ello, con la propuesta de esta investigación: considerar a los municipios como una división financiera de los Estados, coadyuvará a solucionar esta situación.

d) La escuela administrativista

Refiere al municipio como un anexo de la organización estatal. En donde se actualiza la descentralización peros solo administrativa, siendo entonces su única labor prestar servicios públicos que el Estado le encomiende.

Alguna doctrina en Derecho Administrativo en México, ha mencionado al municipio como una forma de organización administrativa, esto es, la descentralización administrativa regional y/o descentralización territorial[237], argumentado la cuestión administrativa y política que armoniza a un núcleo de población, un territorio y una organización encaminada a satisfacer necesidades colectivas, siendo este el municipio, bajo la perspectiva del Artículo 115 Constitucional[238].

---

[236] Materializándose de nueva cuenta lo referido en esta tesis, respecto al federalismo como forma de gobierno en México, tema desarrollado en los dos Capítulos previos. Esto considerando solo el caso de México, que aunque no se hagan alusión a los hechos históricos, las referencias son a lo netamente jurídicas.

[237] "Es conveniente insistir en que la única forma de descentralización administrativa regional o territorial que existe en México es el municipio, que tiene como órgano ejecutivo al presidente municipal o alcalde. Esta forma por sus propios elementos constitucionales también coincide con la descentralización política por región, dados los términos del Art. 115 constitucional que establece el municipio como base de la división territorial de los Estados y porque además se refiere a facultades propias de las mismas entidades federativas. El municipio mexicano es una institución política en proceso de transformación." (Serra, 2009, p. 717)

[238] "Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, nos vamos a referir en particular a ella, por más que debemos tener presentes

Ahora bien, no se debe olvidar que el municipio es también una forma de organización política y no solo administrativa, debido a que, en México el municipio nace por mandato constitucional y del pueblo como lo menciona el multicitado Artículo 115 de la CPEUM. Además, tampoco es parte de ejecutivo estatal y/o federal, lo cual, quiere decir que no forma parte las estructuras organizacionales de alguno de ellos, y por lo tanto, no *debería* tener dependencia alguna como sucede en la actualidad, como más delante se demostrará y que se complementará con la propuesta de esta investigación.

e) La escuela economicista

Argumenta que el cambio y progreso en la humanidad, se da a través de evoluciones de las instituciones económicas. Es entonces el municipio una innovación y evolución en las sociedades.

Esta escuela insiste en que el municipio se determina con base de las relaciones económicas de sus sociedades que lo conforma. Además que los regímenes y relaciones de vecindad y de familia con los que constan los municipios, son comúnmente por causas económicas.

Esta escuela ayuda a considerar que el aspecto económico en los municipios es determinante, por la necesidad de que sean autosuficientes y entonces cumplan con sus fines. Aunado a esto, es indispensable que a los municipios mexicanos se le reconozcan facultades financieras y una autonomía para que no estén condicionados. Por ello, el desarrollo de esta investigación, en donde se evidencia la mala distribución de facultades que existe entre los tres niveles de gobierno, comprobando que la necesidad de la autonomía financiera municipal es un factor más que ayuda a que México no se aleje del

que, a partir del establecimiento del Departamento del Distrito Federal, desapareció el municipio de la organización administrativa de la Federación. Dada la importancia que tiene dentro del sistema constitucional, hemos creído conveniente estudiar, aunque sea a grandes rasgos, los principales caracteres del régimen municipal, principalmente ahora en que se le ha dado especial importancia por ser concurrente con la Federación y los Estados en materia de asentamientos humanos fracción XXXIX-C del Artículo 73 de la Constitución Federal.” (Fraga, 2009, p. 220)

federalismo que en su momento adoptó, y que con ella cumpla con su gasto público, mantenga una convivencia vecinal y logre un desarrollo local.

Lo anterior, partiendo de la idea que el federalismo se relaciona íntimamente con el desarrollo económico del país.

Las escuelas antes vistas, fijan su postura como muchas más[239]. Lo importante de cada una de ellas, es que, ayudan a fortalecer la estructura del municipio en sus vertientes políticas, administrativas y jurídicas, mejorando así cada postura.

Una vez vista la naturaleza del municipio, es importante definirlo de acuerdo a la doctrina y a la legislación.

3.2.1 Concepto del municipio

El concepto del municipio[240] como en las mayorías de las figuras o instituciones de las ciencias sociales, es complicado llegar a un acuerdo unánime respecto a una definición. Lo importante a destacar de este vocablo, es su origen, y éste es precisamente en ser una institución social y sobre todo jurídica, ya que su auge lo tiene en el Derecho Romano[241].

[239] Por ejemplo la escuela étnico-cultural, la escuela histórica o anglo germánica, etcétera, mismas que de acuerdo a su objeto de estudio inclinan sus criterios y razonamientos.

[240] "El Vocablo Municipio proviene del Latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de estas comunidades." (Quintana, 2011, p. 1)

[241] "La voz Municipio surge como concepto jurídico en Roma, proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse, los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es, un *munus*. *Municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo." (Robles, 2013, p. 54)

El municipio en México[242] en la actualidad es visto con pocas posibilidades de subsistencia, ya que es la federación y las entidades federativas quien marca las pautas para su funcionamiento, limitando su actuación legislativa y judicial, quedándose solo con una libertad de administración y gestión de los servicios públicos[243].

La variante de conceptos que rodean al municipio, es debido a su gran importancia e interacción con la vida del hombre, lo cual, lo hace más complejo que incluso ha perjudicado entender el porqué; el cómo; y el para qué, se establece el municipio. La necesidad de homogenizar tal vocablo se debe hacer para fortalecerlo en todos sus puntos, y no simplemente para ser utilizadas por las entidades federativas en México como control político, y en su caso, un control meramente administrativo[244].

Existen diversos autores[245] que añaden distintos conceptos y características al municipio como son: cuestiones jurídicas, políticas, administrativas, financieras, sociológicas y económicas. Ahora bien, en México existe una característica más, respecto al concepto del municipio y del que se debe hacer siempre alusión, la cual es: *la autonomía*[246] tema

[242] "Responde el municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la C expresado en el a. 115. Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así se denomina, expedida por la legislatura de cada estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias de todo gobierno, la administrativa y la judicial." (IIJ, 2011, p. 2568)

[243] "La descentralización por región, que se concreta en el municipio mexicano, es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa […]" (Serra, 2009, p. 778).

[244] "El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un ámbito de gobierno con capacidad jurídica, política, y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior." (Robles, 2013, p. 59)

[245] La diversidad radica en que es un concepto estudiado por grandes pensadores en el mundo, por ejemplo: Hans Kelsen, Tocqueville, Reynaldo Pola, Adriano Carmona Romay, Quintana Roldán, Serra Rojas, Gabino Fraga, etcétera.

[246] "El Municipio Mexicano actual data de la Constitución de 1917, en 1983 se le atribuyen otras potestades con la finalidad de reforzar la 'Libertad Municipal' (Autonomía), sin embargo, sólo han sido cambios formales y la construcción de un núcleo esencial potestativo mínimo del Municipio Mexicano es muy incipiente y nuestra legislación municipal está rezagada, sin dejar de pasar por alto que la realidad (aspectos económicos, políticos y sociales), está totalmente desfasada de dicha Legislación.
Los elementos de que ha sido dotada la Libertad Municipal, son básicos para la configuración de un núcleo esencial de Autonomía Municipal; sin embargo, actualmente, no son aplicados en su totalidad, por múltiples casusas que varían según las circunstancias determinadas, ya que existe una enorme heterogeneidad Municipal que caracteriza a México […]" (Covarrubias, 2008, p. 12 y 13)

que se tratará en el punto número 3.4.3 de este Capítulo y Capítulo 4 de la presente investigación.

La propuesta de esta investigación respecto al manejo del vocablo de municipio, es que se debe incluir el aspecto político, jurídico, económico y administrativo en su determinación, retomando así su nivel de gobierno, considerando entonces el proyecto por el que se contempló en 1916[247], y proponiendo entonces un municipio autónomo[248], para observar una mejor integración del hombre en una asociación de vecindad dejando en claro además que el municipio es el núcleo de la sociedad y debe estar constituido como tal[249].

[247] "El proyecto de Constitución de 1916 remitido al Congreso constituyente reconoce la organización del municipio libre. El señor Carranza en su discurso inaugural exaltó las ventajas de la organización municipal, como uno de los postulados de la Revolución de 1910, estimando en su desarrollo sería una magnífica contribución a la vida política nacional.
Turnada la reforma a la segunda Comisión de Constitución, ésta desde luego expresó: 'La diferencia más importante y, por tanto, *la gran novedad respecto de la Constitución de 1857*, es la relativa al establecimiento del municipio libre como futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país'
Esta comisión presentó su dictamen que desde luego analiza el *tema más difícil de la organización municipal, como es su problema económico.* Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido de nuestra instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales *y garantizarles su hacienda,* condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia. Y para lograr este propósito emprendía una reforma de fondo de la organización municipal que, por causas diversas, sufrió muchos quebrantos en el constituyente. La comisión insistía en estas cuestiones: el municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin ninguna autoridad intermedia para con el gobierno del Estado; cada localidad tendría su hacienda *recaudando todos los impuestos y entregando la parte correspondiente, fijada por la legislatura local, al gobierno del Estado para sus gastos*, pudiendo los gobernadores nombrar inspectores para vigilar las cuentas y recibir las cantidades respectivas, decidiendo los conflictos que llegaren a suscitarse en esta materia, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por último, la personalidad jurídica del municipio se aceptaba en forma terminante, como una entidad de derecho público." (Serra, 2009, p. 718 y 719)

[248] "La descentralización es un elemento que implica una transformación radical de nuestra organización política administrativa, pues se establece un mayor o menor poder, y por una necesidad propia, el fortalecimiento de los municipios; por otra parte, la crisis estructural actual nos obliga a buscar nuevos modelos de organización en donde el municipio libre (que no autónomo) cumple con su finalidad de cambio, en beneficio de la población." (Cabrera, 2009, p. 16)

[249] "Es el municipio la base de nuestra organización política, administrativa y territorial; es el gobierno directo entre gobernantes y gobernados, es donde se ven más desigualdades en el desarrollo económico, político, cultural y social, es el territorio en donde el ser humano logra con mayor intensidad establecer su interactuar, pues uno de los elementos que más lo identifica es la relación de vecindad, que parte de la principal estructura primaria que es la familia." (Ibidem, 2009, p. 16)

También es importante hacer mención el trato que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –CPEUM- le da a los municipios en México, siendo este limitado[250], y hasta que no se realicen y sobre todo materialicen reformas al Artículo 115 constitucional –de las que se hablan en el desarrollo de la presente investigación-, se dejará a un lado tal limitación, por ejemplo: tratando temas sobre facultades propias de los municipios, respecto a su forma de gobierno de acuerdo a su tipología municipal y/o diversidad municipal, debiendo restringir al Estado y a la federación su participación.

3.3 Naturaleza del municipio en el federalismo

Como bien se ha mencionado, el federalismo en México es un *pacto federal realizado por provincias*[251], convirtiéndose en entidades federativas, y el municipio en específico es una división territorial con carácter político y administrativo que le pertenece a dicha entidad[252].

---

[250] "Sin embargo: ¿El ideal de la Constitución de 1917, en materia Municipal se ha logrado?, o, ¿de qué manera ha avanzado en la consecución del constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo? Creo que este ideal, aún no se cumplen ni las expectativas del pueblo mexicano al plasmar sus demandas en una Constitución, por diversas causas, entre ellas:
HISTÓRICAS. Carencia de instituciones democráticas […]
POLÍTICAS. Existe un centralismo 'federal', reproducido en los Entes Federados a través de sus legislaturas, mimetismo jurídico y hegemonía de un partido en el poder […]
ECONÓMICAS. México nace a la vida independiente con unas finanzas públicas deficitarias, constante que permaneció hasta la actual Administración. sin embargo en materia Municipal los Ayuntamientos nunca han podido satisfacer sus requerimientos indispensables; y una de las formas de control político en México, es a través del presupuesto.
SOCIALES. México es un país de grandes contrastes en todos los niveles, tanto de personas, como de los Entes Municipales. Existen grandes rezagos sociales y una heterogeneidad abismal en los municipios, tanto de fondo como de forma […] ¿El Municipio ha respondido a las exigencias sociales de México?, ¿Los elementos del núcleo esencial, se encuentran debidamente configurados, para poder cumplir los fines trazados por el Constituyente de 1917? Respecto a la primera interrogante, no ha respondido por las causas ya mencionadas (factores históricos, políticos, económicos y sociales), y que no han sido corregidas. La segunda, que depende de la primera y se vincula a los jurídico, materia de nuestro objeto, me parece que los elementos básicos que configuran al Municipio en México han sido despojados de su esencia (al igual que los Entes Federados), y que no le permiten cumplir los objetivos para los cuales ha sido creado." (Covarrubias, 2008, p. 63 y 64)

[251] La historia del federalismo en México surgió de un modo distinto del que se pretendía como ya se ha comentado en el desarrollo de esta investigación en el Capítulo 1. En 1824 no se contaba en específico con entidades federativas, sino con provincias, mismas que fueron las que tomaron la decisión de formar la federación.

[252] "La somera alusión que acabamos de hacer a los regímenes municipales señalados tiene por objeto extraer analíticamente de ellos, mediante el método inductivo los atractivos que caracterizan al municipio para estar en condiciones de formular el concepto general respectivo. El presupuesto que debe servir de

Lo anterior, desde luego en teoría. El municipio al ser una institución materializada en una división territorial de cada entidad federativa, es entonces, considerado como una fórmula de descentralización del poder público, quedando bajo la perspectiva de ser considerado un tercer orden de gobierno[253]. Sin embargo, tal apariencia va más allá[254].

Además de ser un orden de gobierno, el municipio también funge como el contacto más cercano y directo que tiene el núcleo poblacional[255] de una entidad federativa y por lo tanto de la federación. Es por ello, de la importancia de la naturaleza del municipio en el federalismo.

base a este propósito consiste en que, *prima facie*, el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica *dentro de un Estado* y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de Derecho Administrativo llaman '*descentralización por región*'. Sin el presupuesto a que nos referimos no puede hablarse de municipio, es decir, que cuando se trate de comunidades organizadas jurídicamente pero que no pertenezcan a un Estado ni su territorio forme parte integrante de un espacio territorial más amplio sobre el que se ejerza el imperio de otra entidad política superior, esto es, cuando aquéllas sean libres e independientes, no habrá régimen municipal. Siendo el municipio una porción de una entidad territorialmente mayor y estando subordinado a esta como la parte al todo, *las ciudades griegas de la antigüedad – las polis y las italianas y alemanas de la edad media* no presentaron este carácter precisamente por haber sido libres e independientes, habiendo constituido por ende, verdaderos pequeños Estados." (Burgoa, 2014, p. 906 – 907)

[253] "El Municipio es un ámbito de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra Revolución mexicana.
Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre éstos y los municipios." (Robles, 2013, p. 52-53)

[254] "Según sea la afiliación que se sustente en cuanto a la naturaleza del Municipio, en ese mismo sentido se entenderá en mucho esta cuestión. Posiciones extremas que plantean, por una parte, que los municipios dieron base al Estado; hasta la postura contraria que explicaría que el municipio no es sino un apéndice administrativo del Estado que cumple ciertas funciones de descentralización territorial y de servicios.
Creemos que ninguna de estas explicaciones extremistas tienen valor para entender la realidad del Municipio en el Estado moderno. El Municipio forma parte del Estado y legalmente le está subordinado, si bien con un estatuto legal que le deja una esfera de competencias para ser ejercidas autónomamente.
Tanto los sistemas de Estados centrales, como los federales, ubican actualmente al Municipio con características políticas, jurídicas y económicas que lo diferencian de una mera agencia o delegación del gobierno general del Estado, por lo que la tesis administrativista de la descentralización por región está francamente en desuso. ." (Quintana, 2011, p.15)

[255] "Conjunto de habitantes de un mismo lugar o provincia, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.
El municipio mexicano se ha fundado con prácticas democráticas y es una entidad de nivel básico de gobierno, en el que se ejercita el sufragio popular y el manejo de los asuntos públicos relativos a una demarcación territorial determinada." (Oropeza, 2001, p. 21)

Constitucionalmente en México, no cabe duda que en diversos preceptos deja en claro tres esferas competenciales o tres niveles u órdenes de gobierno: la federal, la estatal y la municipal[256] aunque limitadas para estos últimos.

Considerando entonces que existen tres niveles de gobierno, la polémica ahora sería: ¿en México quién es el primer, segundo y tercer orden de gobierno? Pues bien, de acuerdo a la actividad de cada uno; a los hechos históricos de México; y jurídicamente lo dispuesto por los artículo 39, 40, 41, 115 y 124 de la CPEUM -ampliamente referidos en los Capítulos 1 y 2 de esta investigación-; además que el municipio les lleva ventaja en cuanto a la cercanía e interacción con los habitantes en el país. Es indiscutible que el municipio debe ser el primer orden de gobierno[257], las entidades el segundo y la federación el tercero.

Lo anterior, debido a que el municipio es quien es la base territorial, base de la organización política, y la base administrativa de las entidades federativas -115 CPEUM-

[256] "El concepto de competencia, desde el punto de vista jurídico tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional, la cual en México es privativa del poder judicial (con las excepciones que se tratarán en su oportunidad). Sin embargo, su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente deriva de nuestra constitución como un requisito de validez y eficacia de éstos (art. 14 constitucional), el cual consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá ser competente.
Es así como la constitución mexicana ha delimitado los respectivos ámbitos de competencia, para lo que establece una pirámide de tres niveles: la federación, los estados miembros y los municipios, y ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para sus actividades." (Martínez, 2000, p. 37)

[257] "Como un hecho representativo en el ámbito constitucional y referente al reconocimiento del municipio como primer nivel de gobierno, en la vida social, política y jurídica del país se encuentran dos resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de las cuales, desde 1991 en razón de sendas controversias constitucionales, se le determinó y reconoció al municipio la calidad de primer nivel de gobierno […]
Hoy día nuevamente aparecen elementos en el ámbito político y jurídico respecto del municipio como primer nivel de gobierno, que se basan en la autonomía, la democracia y la eficacia en el desempeño de las funciones y los servicios de carácter público. Entre otros autores, destaca Salvador Valencia Carmona, que en forma expresa comenta los conceptos mencionados como características del municipio, sin que ello signifique que sea el único con dicha forma de pensar, pues en el I Congreso Internacional de Derecho Municipal, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 14 y 15 de octubre de 2003, campeó una apertura en cuanto al análisis y desarrollo del municipio, tanto en lo político como en lo jurídico y no sólo en México, sino también en el plano internacional." (Pérez, 2013, p. 150 – 154 y 155)

miembros de la federación, y aunado a ello suministra los servicios básicos a la población y que conoce, ubica e identifica al ciudadano y en general a toda su comunidad[258].

Pero para poder llegar a que México sea un primer nivel de gobierno deben cambiar facultades y estructuras de los demás, situación compleja a materializar y quizá no urgente por el momento, esto, debido a la verdadera urgencia de estabilizar al municipio, para después llevar a cabo tal idea. Por el momento, esta investigación tiene como objetivo que el Artículo 115 de la CPEUM conceda a los municipios ser también una base de la organización financiera de los Estados y que se exprese su autonomía, eliminando la palabra *Libre*, quedando como: *Municipio Autónomo*.

Sin embargo, la realidad en México es que el municipio simplemente es parte integrante de su entidad federativa, en donde sus facultades políticas, jurídicas, económicas y administrativas son mínimas y/o casi nulas comparadas con las de las entidades federativas y menos aún con la federación, en donde solo le otorga ciertas prerrogativas en la CPEUM en específico en su artículo 115[259], como se demostrará en el Capítulo 4 de esta investigación.

La CPEUM establece prerrogativas a los municipios, pero también lo hacen las Constituciones de las entidades federativas a las que pertenecen, y desde luego, sus Leyes Orgánicas Municipales, dejando en claro que ninguna de dichas leyes contravendrá los dispuesto por la CPEUM, el problema es que lo dispuesto por dicha

[258] "La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios." (De la Madrid, citado por Robles, 2013, p. 52)

[259] "Si partimos del principio constitucional que prescribe de forma expresa las competencias federales, según lo señala el artículo 124, al establecer que las facultades que no estén concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderán por exclusión, reservadas a los Estados. Correlacionado a lo anterior con el texto del artículo 115 de la Ley Suprema llegamos así a la conclusión que nuestra Carta Magna otorga competencias a los Estados a través de una doble exclusión; o sea, por una parte lo que no sea privativo de la Federación (artículo 124), y por otra, lo que no sea prerrogativa de los Municipios, las que, como ya señalamos, se regulan principalmente en el citado artículo 115, sin dejar de observar también que el artículo 122 establece lo concerniente al Distrito Federal." (Quintana, 2011, p. 16)

norma suprema beneficia en gran medida a la federación, dejando a un lado lo dispuesto por el Artículo 39 que refiere todo poder público debe ser en beneficio del pueblo.

Ahora bien y de acuerdo con las líneas que anteceden, en la actualidad el municipio se ubica como un órgano para la descentralización administrativa por territorio[260], y la mayoría de la doctrina dice su *enfoque político y administrativo*. Sin embargo, tal dicho, se queda sólo en *ello*, *en un dicho*, debido a que desde que México se libera de la colonización y después de una revolución, la federación ha ido despojando paulatinamente a los entes federados de su competencia, acarreando que éstos hagan lo mismo con los municipios, lo cual, se materializa en un municipio débil y lejos de cumplir con los fines que fijó el Poder Constituyente[261] de 1917[262], tema que se desarrolla a continuación.

[260] "Probablemente si el gobierno federal y los gobiernos estatales se hubieran propuesto generar las condiciones para el desarrollo municipal de los 2 439 municipios en que se encuentra dividido el país territorialmente, en este momento el tema de la innovación quedaría casi agotado; por lo tanto, reconocer y buscar soluciones adecuadas a problemas añejos generarían una interacción positiva desde el gobierno, que con el esfuerzo y visión de los mexicanos generarían buenos gobiernos. Se tiene que fortalecer al municipio para enfrentar estas nuevas condiciones, el municipio es y será, la piedra angular donde descansa el sistema político nacional, un municipio fuerte generará estados fuertes y una nación competitiva en todos los aspectos.
La descentralización es un elemento que implica una transformación radical de nuestra organización política administrativa, pues se establece un mayor o menor poder, y es una necesidad propia para el fortalecimiento de los municipios cumplir con su finalidad, que es el bien común, en beneficio de la sociedad." (Cabrera, 2009, p.16 – 17)

[261] "El poder u órgano constituyente es aquel que, con potestad soberana, crea la norma fundamental. Así, el poder constituyente puede ser originario o permanente.
El constituyente originario es aquel órgano que crea la norma fundamental de un sistema jurídico y, por medio de la misma, da lugar a la fundación de un Estado. Este tipo de constituyente suele tener como única tarea la de crear la Máxima de las Leyes, donde han de originarse los órganos que representan y conducen al gobierno de un Estado, se consagra el procedimiento de creación de las normas, se establecen los derechos fundamentales de los gobernados y se procura un estándar social justo y digno; por lo que las funciones gubernamentales que han de ejercitarse con posterioridad, encontraran su definición y atribuciones en la misma […]
El constituyente permanente es aquel que, ya durante la vigencia de la Constitución, puede adicionar, reformar, derogar o abrogar el texto de la Ley de Leyes." (Garza, 1997, p. 31 – 32)

[262] "[…] hasta llegar en 1917 a la proclama de una nueva Constitución para el país, que buscaba, tal vez sin lograrlo hasta la fecha, la solución de los problemas del pueblo de México: la educación, la pobreza, la vivienda, la salud, las garantías individuales, la tenencia de la tierra, los derechos indígenas." (Ubiarco, 2002, p. 107)

3.4 Función del municipio en el federalismo

El municipio al ser una de las instituciones más antiguas que tiene relación con la población, conlleva responsabilidades[263]. El acercamiento de la población con las autoridades, es parte del quehacer del municipio, por lo que, se le considera también como el núcleo de la comunidad[264].

Al respecto, el municipio también es considerado *un principio* rector en los movimientos ideológicos y revolucionarios de los que dirigieron parte de la revolución mexicana en 1917[265]. Por ello se considera que el trato social es parte de la función del municipio en el federalismo de México –no solo es un administrador-. Dicha función se fundamente principalmente en su personalidad jurídica, su hacienda y su autonomía, facultades y atribuciones necesarias para que cumpla sin finalidad como nivel de gobierno que es.

Los municipios solo con potestades tributarias no limitadas sino suficientes, podrán generar ingresos para cubrir sus gastos y para pensar en un desarrollo local, y así poder favorecer a su población dándoles oportunidades de una vida digna mientras existan.

---

[263] Implementación de servicios básicos como: suministro de energía pública, pavimentación, drenaje, rastro, panteones, obra pública, etc. El apoyo a sus pobladores es directo y de inmediata convivencia.

[264] "Adolfo Posada expuso tres conceptos del municipio, desde los puntos de vista sociológico, político y jurídico. En el primer aspecto definió al municipio 'como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad´
Con respecto al segundo dijo: 'el municipio es, o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura: gobierno y administración municipales propios –autonomía-, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional (estados de la Unión Americana, estados alemanes, etcétera) o nacional (Francia, España, Italia, etcétera.)'
En relación al último punto de vista, escribió: 'El municipio, legal y positivamente considerado, es una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de todo muy diverso'." (Hernández, 2003, p. 201)

[265] "[…] el presidente Venustiano Carranza pretendió satisfacer las inquietudes que los mexicanos conscientes de la necesidad de recuperar la figura municipal se habían propuesto retomar. Así, se presenta este tema como uno de los principios rectores en sus movimientos ideológicos y revolucionarios. De esta forma, dicho mensaje también reservó un párrafo expreso para el tema del municipio, que a la letra dice:
El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores […]" (Pérez, 2013, p. 87)

Los fines trazados por el Constituyente de 1917, son precisamente los mencionados en líneas que anteceden, sin embargo, su realidad es otra. A continuación se retomaran temas como la personalidad jurídica, hacienda y autonomía municipal, con la finalidad de argumentar tal realidad.

3.4.1 La personalidad jurídica del municipio

El objetivo de la personalidad jurídica radica en la *imputación de derechos y deberes*, esa es la fórmula. Una persona física o moral con capacidad para comprometerse frente a los demás, y de exigirles derechos derivados del mismo compromiso, desde luego siempre observando la legislación, los principios generales del derecho, la moral y las buenas costumbres, satisfaciéndose necesidades o privilegios de los que se relacionen.

Los municipios cuentan con personalidad jurídica, por lo tanto, son sujetos de gozar y ejercer derechos, y responder a obligaciones. En México tal prerrogativa se encuentra plasmada en el Artículo 115 Constitucional en la fracción II[266], por lo tanto, los municipios constituyen una persona jurídica colectiva[267] –persona jurídica y/o moral- y de ahí, que todas las legislaciones mexicanas, lo consideren entre sus personas morales[268].

---

[266] "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley". (CPEUM, 1917, Artículo 115, fracción II)

[267] "Además de los seres humanos existen otras entidades que han sido tratadas por el derecho como persona jurídicas. Existen personas *singularis* (*i.e.,* personas físicas) y otras personas más complejas: las personas colectivas (comúnmente denominadas 'personas morales'). Las personas colectivas son ciertas entidades (normalmente grupos de individuos) a las cuales el derecho considera como una sola entidad para que actúe como tal en la vida jurídica. Contrariamente a lo que pudiera creerse, las personas colectivas y la doctrina jurídica que les es propia ya es milenaria." (IIJ, 2011, p. 2846)

[268] "**Artículo 25.-** Son personas morales:
I. La Nación, los Estados y los Municipios;
II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
III. Las sociedades civiles o mercantiles;
IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; y
VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736." (Código Civil Federal [CCF], 1928)

Ahora bien, el municipio es una persona pública estatal[269], teniendo ciertos atributos como; denominación, objeto, patrimonio, territorio, domicilio, órganos de representación y administración, destacando su personalidad jurídica[270], misma que es única, al ser indivisible[271].

El municipio al ser una persona jurídica colectiva, debe ser representado por alguien que lo integra, dicha representación jurídica se realiza a través del ayuntamiento. Sin embargo; el ayuntamiento está compuesto por el Presidente, síndicos, regidores, secretario, entre otros. La pregunta es: ¿quién de ellos asume tal representación?[272] En

[269] "Las persona públicas estatales, entre las cuales se halla el municipio, tienen caracteres jurídicos." (Hernández, 2003, p. 264)

[270] "Si la adscripción o imputación la hacemos a los derechos, deberes, y facultades de varios individuos que actúan en conjunto o de forma unitaria, jurídicamente podríamos estar hablando de una *persona colectiva* –una asociación o una sociedad-, que son las personas morales o personas jurídicas creadas por los individuos.
La persona moral o persona jurídica, por su parte, es un producto típico de la abstracción jurídica; es el ente al que se le adscriben a los miembros que la componen." (Pereznieto, 2005, p. 168)

[271] "El municipio tiene una personalidad única, pero su actuación puede manifestarse en el terreno del derecho público cuando actúa con ese carácter y realiza actos que implican el desarrollo de sus funciones de autoridad, sea que imponga sus potestades en relaciones de supra-subordinación, como cuando cobra una contribución o dicta un bando de policía y buen gobierno, o incluso cuando entra en relaciones de coordinación con otro ente de derecho público, por ejemplo, al firmar un convenio con el estado para la prestación de un servicio público. Existen, en cambio, circunstancias en que la misma persona jurídica entra en relaciones de coordinación con los particulares, sus gobernados, pero actuando bajo el imperio de normas de derecho privado, como cuando firma un contrato de arrendamiento o incluso una compraventa si tiene el carácter de vendedor. Pongamos por caso que el ayuntamiento decide la venta de un bien público de acuerdo con la normatividad jurídica aplicable. Esta primera decisión de vender la toma el órgano de gobierno actuando en nombre de la persona pública *municipio*, en el marco el derecho público y sujeto a reglas de esa naturaleza. Después, al consumarse la compraventa, ésta queda regulada también por disposiciones de derecho privado que le son aplicables al municipio como si se tratara de un particular, lo mismo si está arrendando un edificio para oficinas y evidentemente no puede hacer valer su condición de autoridad para dejar de pagar la renta. Pero en todos los casos actúa con su personalidad jurídica pública: no tiene una para los actos regulados por el derecho público y otra para los que se realizan al amparo del derecho privado. Lo que ocurre es que en algunos casos sus actos son regidos por el primero y en otros por el segundo." (Andrade, 2012, p. 182)

[272] "En los ayuntamientos, la función de fedatario recae en los secretarios; a éstos, en la antigüedad, se les denominó *escribanos*. Ellos se encargan de dar fe de las sesiones de los ayuntamientos y de los acuerdos que toman; con su firma autorizan las actas respectivas; expiden cuantas constancias sean necesarias, a fin de autenticar los acuerdos, la integración de los ayuntamientos y los nombramientos que gana de personas ajenas a ellos. Un síndico que concurre a un juicio ante los tribunales, acredita su personalidad con la certificación que al efecto expida el secretario del ayuntamiento, en la que se asienta su carácter, el alcance de sus facultades y las limitaciones de su representación. En estos casos, la certificación es necesaria porque las leyes procesales, por lo común, exigen que quien actúa en juicio acredite su personalidad. Se tendrá que hacer en todos los casos en que así lo exija la ley. Los presidentes municipales, no obstante ser pública y notoria la posesión del cargo, cuando concurran con tal carácter y en representación del municipio a juicio, están obligados a acreditar su personalidad." (Arteaga, 2013a, p. 676)

efecto, se está frente a una situación *compleja* en la que la personalidad debe expresarse, para ello, existen las leyes orgánicas de cada municipio, quienes determinan al servidor público *ad hoc* para que lo represente[273] en determinados actos a realizar.

Es importante destacar que el municipio al contar con una personalidad jurídica, tiene entre sus atributos la posesión de un patrimonio[274] que puede constar en: una universalidad de bienes, derechos y obligaciones que son susceptibles de valoración económica[275].

En suma y prosiguiendo con el tema, el municipio puede actuar en nombre propio; ejerciendo sus derechos y respondiendo a obligaciones, por ejemplo: en los juicios, pudiendo ser la parte actora o demandada; celebrar contratos; solicitar financiamientos, etcétera, y *como siempre,* sin *perturbar* las *facultades* de la federación y de las entidades federativas, de lo contrario no procede, *aunque tenga* dicha personalidad jurídica.

Actualmente considerado *un cuento de nunca acabar*, hasta en tanto se aplique formalmente lo referido en el presente trabajo en función de los Artículos 39, 40, 41, 115 y 124 de la CPEUM como se ha mencionado y se seguirá mencionando a lo largo de la presente investigación, o sea, aplicar las normas que respaldan al federalismo en México

[273] "[…] A veces debe estimarse que el ayuntamiento en su conjunto establece cuál es la voluntad de la persona jurídica, por ejemplo, cuando dicta bandos o reglamentaciones en nombre del municipio. en otras ocasiones el presidente municipal al ejercer sus facultades, asume obligaciones en nombre del municipio, según las atribuciones que se le confieran en la ley. Otras más es el síndico quien tiene señalada expresamente la representación jurídica para determinados actos representativos de la voluntad municipal, como cuando comparece a juicio o rinde informes con justificación de amparo. (Andrade, 2012, p. 182)

[274] "En general, las legislaciones estatales determinan los diversos tipos de bienes que pertenecen al Municipio siguiendo la clasificación doctrinaria, de bienes del dominio público y bienes del dominio privado. Ejemplo significativo lo encontramos en la legislación del Estado de México que hace una minuciosa clasificación de estos bienes. Diversos artículos de su Ley Orgánica Municipal, así lo regulan.
Otros Estados establecen también con precisión el detalle de los bienes patrimoniales del Municipio, como el Estado de Colima, Chihuahua, Chiapas y Guanajuato, entre otros." (Quintana, 2011, p. 377 – 378)

[275] "Patrimonio. Es el conjunto de bienes materiales o inmateriales y de derechos valuados pecuniariamente, de que dispone un momento dado para cumplir con sus fines.
Entendemos por bienes las cosas materiales susceptibles de apropiación y todos los derechos que forman parte del patrimonio, por ejemplo: tierras, casas, muebles, usufructo, servidumbre, créditos, fondos de comercio, patentes de inversión, derechos de autor entre otros.
Los bienes patrimoniales del Municipio, los podemos dividir en bienes inmuebles y bienes muebles.
Los bienes inmuebles del patrimonio municipal, los podemos clasificar en: bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios." (Robles, 2013, p. 282-283)

y dividir expresamente a nivel constitucional las facultades de la federación, entidades federativas y de los municipios.

3.4.2 Hacienda municipal

La hacienda pública[276] es una actividad necesaria del Estado[277] con el que trata de garantizar su actuación gubernamental. Los tributos, contraprestaciones,

[276] "La hacienda pública es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos, y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales. Por lo que respecta al financiamiento por imposición, el texto constitucional permite la concurrencia fiscal entre la Federación y las entidades federadas. La existencia de estos dos niveles de tributación dio origen a severos problemas de múltiple imposición solucionadas a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que enlaza las estructuras hacendarias de la Federación, los estados y los municipios.
Al adherirse a dicho sistema, los estados conservan sólo un reducido número de fuentes de imposición propias, constituido por los muy escasos actos o actividades no gravados por el impuesto al valor agregado; y por disposición constitucional, corresponde a los municipios –sus subdivisiones políticas- la recaudación obtenida por todos los gravámenes que los estados impongan sobre la propiedad raíz; predial, sobre traslación, fraccionamiento, división y consolidación de heredades; sobre mejoras a la propiedad, y los que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. Lo anterior da como resultado que la fuente de financiamiento más importante a nivel local esté constituida por las participaciones que sobre los impuestos federales reciben de la Federación los estados y los municipios" (IIJ, 2011, p. 1853-1854)

[277] "Éste fue el punto más polémico del debate del Constituyente de 1917, que aprobó en el apartado II, del artículo 115 constitucional que : *Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales*; de esta manera, nace el Municipio, como hijo méndigo del Leviatán; ya que la fórmula del Diputado Constituyente Hilario Medina, proponía que se estableciera una 'esfera económica mínima' además […] Jara, había enfatizado que no se concibe la libertad política si la libertad económica no se encuentra asegurada, ya que los Municipios han sido tributarios de los Estados y al Municipio se le ha dejado una libertad insignificante. Se intentó dejar una esfera mínima de potestades tributarias y legislativas supervisadas por el Ejecutivo de los Entes Federados, y, en caso de controversias, se ventilarán ante el Supremo Tribunal de Justicia de cada Ente Federado. Asimismo, posteriormente a la Revolución, en 1924, hubo una iniciativa de reformar la Constitución en el sentido de que los Ayuntamientos formasen su Hacienda con productos propios; en 1928, la 'Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana', propuso que se estableciera un cooperativismo Municipal en base a criterios demográficos y económicos; asimismo, que la Hacienda Municipal se formase con productos, réditos y recursos de los bienes de capital propios, para que fuesen autosuficientes. En el año de 1959, se propuso la creación de las Asociaciones Municipales por servicios y una división municipal por zonas económicas homogéneas, ninguna propuesta tuvo éxito. Es importante señalar, también, que ni en la jurisprudencia ni en la doctrina, nunca se ha definido que es la suficiencia económica. Por eso, la Hacienda Municipal pasa a segundo término y a través de los recursos financieros se le ata.
Siguiendo con esta evolución de marginación económica a Entes Federados y a los Municipios, es preciso señalar, que no obstante que uno de los criterios del Presupuesto Federal de Egresos, para 1991, fu la de elevar el bienestar social, sin embargo, el pago del servicio de la deuda disminuyó en un 23.2%, y, no fueron incrementados los rubros correspondientes a las Participaciones Federales de los Entes Federados y los Municipios." (Covarrubias, 2008, p. 231 – 232)

endeudamiento, gasto público y de inversión se materializan en los ingresos y egresos que tiene, considerando entonces, al presupuesto como su actividad financiera.

La hacienda pública municipal[278] de acuerdo a la CPEUM en su Artículo 115 fracción IV[279], se compone de los rendimientos de los bienes que le pertenecen al municipio. Para poder materializar tal situación, se tendrá que ubicar a dichos bienes dándoles de alta y bajas –muebles e inmuebles- debiendo expedir la normatividad correspondiente[280].

La recaudación de las contribuciones también es objeto de la hacienda pública municipal[281]. En este rubro, las entidades federativas son las facultadas para establecer las tasas sobre la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, división, traslación y mejora[282]. Lo mismo se determinará en conjunto con la federación, en relación con las

[278] "Con frecuencia se confunden los conceptos de patrimonio y hacienda municipales, o en otros casos se usan como sinónimos, porque ambos vocablos se refieren al mismo tema. Se habla de patrimonio del Estado, por ende, del Municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio. En este sentido el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda. Es más, en el patrimonio se incluirá, a mi juicio, también la hacienda.
En cuanto el concepto de hacienda, estimo que implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte de su patrimonio y no a la inversa." (Quintana, 2011, p. 377- 378)

[279] "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…" (CPEUM, 1917, Artículo 115 fracción IV)

[280] En muchos casos no se cuenta con tal normatividad, y en los que sí como por ejemplo: la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en su Capítulo II De la Competencia del Ayuntamiento, Artículo 43, trata sobre las atribuciones del ayuntamiento, refiriendo en su fracción IX lo siguiente: "Acordar el destino y uso de los bienes inmuebles municipales".

[281] "El término fisco proviene de la palabra fiscus, que en su acepción original significaba, 'cesto de mimbre', en el que se guardaba el dinero, con posterioridad el vocablo se aplicó para distinguir el tesoro del príncipe, que era el fisco, del tesoro público, denominado erario; posteriormente en la España Medieval según Escriche, se llamó fisco al patrimonio de la casa real y erario al tesoro público, actualmente el término fisco se utiliza para designar a la dependencia del gobierno titular de las finanzas públicas y también se utiliza la palabra fisco para referirse a la actividad que realizan las autoridades para recaudar los ingresos públicos.
El artículo 115 maneja los dos conceptos, la fracción II señala, que los municipios estarán investidos en personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley y en la fracción IV, establece que los municipios administrarán libremente su hacienda y enseguida establece que ésta se integrará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos; de aquí derivamos que por hacienda se debe de entender los recursos económicos, los ingresos numerarios que percibe para poder cumplir con sus fines, de ahí que la hacienda se relacione más con el del fisco, esto es con las contribuciones que reciba." (Robles, 2013, p. 282)

[282] "[…] la Constitución, establece que los Ayuntamientos, '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'

participaciones y aportaciones federales de las que se retomarán en el Capítulo 4 de esta investigación, también conocidos como ramo 28 y 33, respectivamente[283].

En el tema de la determinación y recaudación de las contribuciones, la federación limita el accionar de las entidades federativas, toda vez que centraliza a su favor los impuestos más provechosos, y éstas se quedan con las demás que no son de *utilidad* para aquella. Esto demuestra una vez más que en la actualidad el federalismo en México no funciona y dista de esa descentralización política, jurídica, económica y administrativa de la que debiera ser, como se insiste en el desarrollo del presente trabajo.

Lo desvirtuado que está el sistema de recaudación de contribuciones en México, se debe precisamente a que en la CPEUM, no manifiesta con claridad las facultades de cada uno de los niveles de gobierno, y no otorga autonomía expresa a los municipios, por lo que, la federación aprovecha tal situación para que la modifique a su modo, lo cual, está fuera de la realidad del federalismo que México adoptó en su momento para hacerlo suyo y poder distribuir dichas facultades de sus miembros.

La coordinación que existe en la actualidad entre los tres niveles de gobierno, es más, una dirección que se encuentra bajo el mando de la federación, en donde ésta es la que dirige el rumbo del Estado Mexicano, sin considerar en nada a las entidades federativas y por consiguiente a los municipios.

(apartado IV, inciso a) del art. 115 constitucional). En el año de 1987, las participaciones federales constituían hacia los Entes Federados y los Municipios cerca del 1.3% de la Renta Nacional, de lo cual, el 20% para las primeras y el 0.5% para las Administraciones Municipales. El impuesto predial es el ingreso ordinario propio que en mayor proporción reciben los Ayuntamientos.
El actual Impuesto Predial, se deriva del establecido mediante el Decreto de 1915, en su art. 35 se establece el 'Impuesto Predial', como una contribución directa del Ente Federado." (Covarrubias, 2008, p. 234)

[283] Las participaciones federales son recursos que no están etiquetados. Las constituyen el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal Especial sobre Producción y Servicios, Fondo de Fiscalización, Fondo de Compensación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, y también lo compone el 0.136 % de la Recaudación Federal Participable.
Las aportaciones federales para las entidades federativas y para los municipios, se materializa en recursos trasferibles a éstos, para que puedan atender temas como educación, Infraestructura básica, salud, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas de alimentos y asistencia social.
Cabe hacer mención, que aparte de la regla general que se comenta en líneas que anteceden, las entidades federativas fijan otras bases, que comúnmente son parecidas.

Una prueba más en la que se materializa la subordinación del municipio en la actualidad en México, es que: los Estados son quienes aprueban las leyes de ingresos de los Ayuntamientos[284] que contemplan sus ingresos ordinarios[285] y extraordinarios[286], además revisarán su cuenta pública[287], quedando como facultad de los municipios tan solo aprobar su presupuesto[288] de egresos[289].

[284] "El municipio carece de facultades de emitir leyes; en consecuencia, corresponde a los congresos estatales la atribución de decretar las contribuciones destinadas al sostenimiento de los gastos de los municipios. La *Constitución* General de la República especifica en el párrafo cuarto del inc. *C)* del art. 115 que 'las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios […]' En ese sentido, las legislaturas estatales recurren al mecanismo de emitir una ley específica para cada municipio, en la que se determinan los diferentes rubros de ingresos, con el objeto de que todos ellos dispongan de una base legal" (Andrade, 2012, p. 186)

[285] Como son: impuestos municipales (predial, traslación de dominio, sobre fraccionamientos, por división de predios, por consolidación de predios, por plusvalía de inmuebles, sobre espectáculos, juegos electrónicos, etcétera), derechos (por certificados, títulos, copias de documentos, legalización, por radicación, revalidación, permisos y rezagos, construcción, reparación o restauración de fincas, alumbrado público, recolección de basura, rastro, ocupación de la vía pública y servicio de mercado, panteones, etcétera), productos (por concesiones, por explotación o arrendamiento de bienes inmuebles, venta de bienes muebles e inmuebles), aprovechamientos (multas, recargos, reintegro, indemnización por daños a bienes municipales, etcétera) contribuciones de mejoras (por realización de obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, o bien cuando se realiza una obra pública por cooperación, pudiendo ser: alcantarillado, drenaje, pavimentación, etcétera), y participaciones federales y estatales (porcentajes por recaudación federal o estatal que se conceden a los municipios).

[286] Aquellos que no están previstos en la ley de ingresos municipales (no ingresos cotidianos o normales), se genera debido a una eventualidad o contingencia, como son: los subsidios o créditos (otorgados por la federación, por los estados, por institución crediticia o por particulares)

[287] Esta facultad de las entidades federativas, consistente en revisar, fiscalizar y aprobar la cuenta pública, se deriva de la fracción IV del Artículo 115 de la CPEUM. Para llevarse a acabo, el ayuntamiento correspondiente envía la documentación –concentrados- al Congreso Estatal, para que se turne a la Comisión de Glosa y Contabilidad, dando como resultado: la aprobación por parte de dicho Congreso, o bien, en una auditoría y en su caso, por conducto del Ejecutivo se denunciarán los hechos ilícitos ante las autoridades penales correspondientes.

[288] "Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones antes señaladas, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas." (Carrasco, 2010, p. 3)

[289] "En los términos correspondientes del artículo 115 de la Constitución se establece que es facultad de los ayuntamientos aprobar por sí mismos los presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles.

Esta disposición, que quedó así plasmada en las reformas del 3 de febrero de 1983, pues era frecuente que los presupuestos de egresos debieran ser aprobados también por las legislaturas locales, lo que daba por resultado, muchas veces, que el destino del gasto se modificara a criterio del Congreso y seguramente a trasmano de los gobernadores, cambiando con ello los planes y programas de trabajo de los ayuntamientos.

Para evitar esta anómala situación, el ordenamiento constitucional dispone ahora que estos presupuestos de egresos sean aprobados directamente por los ayuntamientos, sin la intervención de otras instancias." (Quintana, 2011, p. 419)

La federación a través de su Presupuesto de Egresos anual, es donde determina las participaciones federales a los municipios en todo el país[290]. Y también a través de la *coordinación fiscal* fijará la mecánica a seguir: montos, plazos y fuentes de ingresos de los municipios con auxilio de las entidades federativas.

Entonces, la hacienda pública municipal[291] se materializa en la obtención de recursos, administración del gasto público y patrimonio municipal, la determinación de la cuenta pública[292] y desde luego, la administración de su sistema de control interno.

La obtención de recursos o ingresos del municipio, son los que normalmente recibe, ya sea por ingresos propios o transferencias federales, o sea, son con los que cuenta el municipio para *operar comúnmente*[293]. También serán considerados como ingresos, aquellos que se deriven de financiamientos que se soliciten ante instituciones financieras.

---

[290] "Históricamente, la distribución de los ingresos federales hacia los municipios ha sido de la siguiente manera: en 1929, el 7.7%; en 1932, el 8% (máximo histórico); en 1940, el 5.3%; en 1950, el 3.3%; en 1960, el 2.8%; en 1980, el 1.1%, en 1982, el 1%. Actualmente, según el presupuesto federal de egresos, en el rubro *Participaciones a Estados (E.F.) y Municipios*, contempla la asignación del 1.2% del total del presupuesto de la Federación; a partir de dichos ingresos, las legislaturas de los Entes Federados, hacen la distribución de estas participaciones federales hacia sus respectivos Municipios. En este mismo rubro se contempla el programa 'solidaridad y desarrollo regional', pero no se establecen los criterios de distribución de los ingresos conforme a un plan previamente trazado. Respecto de los ingresos que reciben los Municipios de los Entes Federados, varían del 0.54% (Tlaxcala), al 13% (México), pero sin establecerse criterios definidos respecto de su distribución." (Covarrubias, 2008, p. 63)

[291] "Los Tributos se encuentran en el universo del Derecho financiero, del que se desprende el Derecho Fiscal, y a su vez, ambos del Derecho Público, cuyo cometido es el estudio de la Hacienda Pública, a los ingresos y egresos del Estado o Administración de los recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales. La acepción más aceptada de la palabra Hacienda, es que provienen del latín *facere*, lo menos, consideran que proviene del árabe *ckáisena*, traducido como todo lo que sintetiza la vida económica de los Entes Públicos, ingresos y gastos de los Entes Públicos. La palabra fiscal se deriva de la fortuna del César, que posteriormente se incorporaba a la Hacienda Pública, al asumir el poder, la cual no dejaba de pertenecer a él. Actualmente, es la autoridad hacendaria." (Ibídem, 2008, p. 231)

[292] "I. La cuenta pública es el documento a través del cual el presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos […]

IV. A través de la cuenta pública, que tiene carácter anual, el presidente (que es quien la presenta) debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de Diputados le señaló en el presupuesto de egresos. Este es el acto más importante por medio del cual la C requiere que el Poder Ejecutivo sea controlado respecto a los gastos." (IIJ, 2011, p. 943)

[293] Operar comúnmente siendo igual a casi nada, ya que, en la actualidad los recursos son mínimos y solo ocasiona prolongar más su agonía.

En cuanto al gasto público[294] municipal, son aquellos que se destinan a servicios de suministro y materiales, gastos generales, subsidios, bienes muebles e inmuebles, deuda pública -préstamos-, y obra pública, relacionado con toda la estructura municipal desde el Presidente Municipal, Regidores, Secretario, Tesorero, Síndico, Coordinadores, Directores, hasta los puestos administrativos y de mejor jerarquía con los que cuente.

Respecto al tema de patrimonio municipal[295] y que resulta precisamente de su personalidad jurídica como se mencionó en puntos que anteceden. Es de suma importancia para la hacienda pública municipal, debido a que, es el conjunto de bienes muebles e inmuebles con los que cuenta, y ello, ocasiona un detonante a la economía municipal, o bien, un pasivo que solo genera gastos.

Ahora bien, los municipios tienen mucho por hacer[296] partiendo en planear el sistema de la administración pública municipal en cuestión impositiva, para ello, se debe pensar en tener reglamentos precisos en materia tributaria -montos, plazos, causantes, atrasos, multas, y penalidades-. Que la coordinación fiscal integre a los municipios, que se capacite a su personal, y desde luego trabajar en la trasparencia municipal que permita a los administrados y autoridades una claridad en dichos conceptos[297].

---

[294] "Conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivos o deuda pública realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, lo organismos descentralizados, las empresas de control directo e indirecto, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el D.F. y sus entidades del sector paraestatal, así como la intermediación financiera. Conjunto de erogaciones que efectúa el sector público en todos sus niveles –subsector gobierno federal y local y subsector paraestatal- en el ejercicio de sus funciones." (Carrasco, 2008, p. 342 – 343)

[295] "Este concepto está integrado por el mismo patrimonio y por el resultado del ejercicio legal del municipio. El primer concepto se encuentra representado por la versión en bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; técnicamente hablando es la diferencia entre los *activos* y pasivos del municipio a una fecha determinada." (Oropeza, 2001, p. 126)

[296] La coordinación fiscal también debe respaldar el quehacer del municipio. Además que a las entidades federativas no se les imponga por parte de la federación, la mecánica a seguir sobre las participaciones federales a destinadas a los municipios.

[297] "[…] Es preciso señalar, que ni siquiera el 3% del total de los Municipios en México, tiene la capacidad de cumplir con estas disposiciones, por lo cual, los Entes Federados, a través de los Convenios Únicos de Desarrollo o de Coordinación, acuerdan con los Municipios 'incapaces' de autogestión (que son la mayoría), ejecutar tales acciones, cobrando sus gastos de administración. Asimismo, no se ha articulado todo el sistema tributario en México, no obstante que ya se cuenta con una serie de elementos básicos para a partir de ellos, establecer un núcleo de competencias mínimas a los Municipios. En esta desarticulación, está el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, ya que está muy diversificado y a los Municipios sólo les corresponde una mínima parte […]" (Covarrubias, 2008, p. 233 – 234)

Cabe hacer mención, que la hacienda municipal en la colonia era mucho más fuerte y funcional que la de hoy en día[298].

3.4.3 Autonomía municipal

Los antecedentes de la autonomía municipal, se pueden encontrar desde la adopción de la Constitución de Cádiz, en la Constitución de 1824, y en la de 1857, quizá no de forma expresa en estas dos últimas, pero sí como se planteó en el primer Capítulo de la presente investigación. Fue durante los años de 1870 al 1910[299] el municipio tuvo casi nula participación en la economía y política mexicana, hasta que llegó el movimiento social de 1910 cuando se pensó en la *libertad municipal*, suprimiendo a los jefes políticos y reorganizando a los municipios que habían sido suprimidos.

[298] "Los ayuntamientos contaban en su haber hacendario con dos tipos de bienes: los del común y los de propios. La explotación de esos bienes dejaban importantes recursos a los Municipios para su sostenimiento. Otros ingresos de la hacienda, provenían de los llamados arbitrios o mercedes que eran recursos autorizados por el soberano en beneficio de los municipios. El nombre de 'arbitrios', se origina de las frases iniciales en los documentos reales que los concedían, que señalaban aquellas mercedes 'al libre arbitrio´ y bondad del Rey.
En resumen, los municipios coloniales contaron con recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como otros ingresos provenientes de los arbitrios autorizados por los soberanos" (Quintana, 2011, p. 55 - 56)

[299] "Posteriormente, durante el Porfiriato se establecen las jefaturas políticas, que eran un puente entre los Entes Federados y los Ayuntamientos; dichas jefaturas políticas, son duramente atacadas por los grupos de la Revolución Mexicana, que propugnan por la ´Libertad Municipal´, idea bajo la cual Carranza presenta el proyecto del actual art. 115 C.M., y en el cual fracasa primeramente, la propuesta de Jara, seguidamente, se inicia el proceso de centralización actual." (Covarrubias, 2008, p. 59 – 60)

Los planes de San Luis Potosí[300] Ayala[301] y de Guadalupe[302] fueron factores que *materializaron* la autonomía política, *jurídica,* económica y administrativa del municipio.

Posteriormente en la Constitución de 1917 se aborda el tema de organización de los Estados y Municipios precisamente en el Artículo 115, y hasta entonces *ocupa un lugar* en la vida política, jurídica, económica y social de México, destacando al municipio libre[303] que consistió en: la administración de los municipios a través de un Ayuntamiento electo popularmente sin intermediario entre el Estado y éste; la administración libre de su hacienda; y de su investidura con personalidad jurídica.

En el año de 1983, se reforma el Artículo 115 Constitucional[304] restructurándose la vida municipal, misma que cobra una importancia en el entorno político, jurídico, económico

[300] "I. Documento político firmado por Francisco I. Madero, fechado el 5 de octubre de 1910 en la ciudad de su nombre, y en el cual, además de declararse nulas las elecciones generales de junio y julio de ese año y desconocerse al gobierno del general Porfirio Díaz, se convocó a todos los ciudadanos de la República a tomar las armas para derrocar al régimen porfirista que durante 30 años había dirigido el camino del país." (IIJ, 2011, p. 2873)

[301] "I. Se conoce con este nombre al 'Plan Libertador de los hijos del Estado de Morelos afiliados al Ejército Insurgente, que defiende el cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la Patria Mexicana', firmado en la población de Ayoxustla, estado de Puebla, por un grupo de jefes zapatistas, encabezados por don Emilio Zapata, el día 28 de noviembre de 1911. Fue publicado por vez primera en la ciudad de México en el *Diario del Hogar* del 15 de diciembre del mismo año, con indicación de haberse firmado en Ayala, Morelos, el 25 de noviembre de 1911. Sus principales objetivos fueron desconocer como presidente de la República y jefe de la Revolución a don Francisco I. Madero, y reformar y adicionar el *Plan de San Luis Potosí* a fin de incorporarle un verdadero programa de reforma agraria." (Ibidem, 2011, p. 2865)

[302] "I. Nombre que se dio al documento político con el cual Venustiano Carranza desconoció al gobierno de Victoriano Huerta.
II. Firmado en la Hacienda de Guadalupe, estado de Coahuila, el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe es el documento que da origen al movimiento constitucionalista; en él se reúnen las principales fuerzas revolucionarias del país. El documento comienza con un 'Manifiesto de la Nación' en el cual se expresa que Victoriano Huerta ha cometido traición al presidente constitucional al adherirse a los grupos rebeldes que intentaban la reinstalación de la dictadura. Se le imputa después a Huerta haber utilizado procedimientos violentos para obtener las renuncias del presidente y vicepresidente, y haber aprehendido al gabinete y a los magistrados supremos de la nación […]" (ibidem, 2011, p. 2869 - 2870)

[303] "Al hablar del municipio libre como lo establece la Constitución federal de la República, es importante encontrar algunos conceptos que nos llevan a la participación directa en el ámbito municipal. El equívoco término de Municipio Libre, que debería ser cambiado por el de autónomo, no ha sido definido ni en la legislación ni en la jurisprudencia, y que esta libertad consistía en la eliminación de autoridades intermedias, este concepto de autonomía es de vital importancia para poder ejercer funciones de autocontrol interno con la finalidad de que los recursos que se asignen a los ayuntamientos puedan ser debidamente canalizados para los fines que se persiguen." (Cabrera, 2009, p. 225)

[304] "Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, se dieron reformas de 1983 al establecer en la fracción primera del artículo un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición

y administrativo. Empezando a observar una evolución en cuanto al fortalecimiento municipal[305] en México.

La reforma de 1999[306] también causo auge en el futuro del municipio en México, por considerarlo como un orden de gobierno más, e implementando una facultad cuasi-legislativa en él, ya que, se ampliaron sus capacidades reglamentarias, por ejemplo: sobre la decisión de determinar casos de desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal; su autorización a comprometerse –municipio- en actuaciones que vayan más allá del periodo del Ayuntamiento de que se trate; y se obliga a la prestación de diversos servicios públicos[307].

Un fenómeno que se observa en la actualidad y debido a la historia del municipio y de la tendencia centralizadora en la vida nacional, han mantenido una concentración de actividades y de recursos humanos y financieros en ciertas zonas del país[308],

---

de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Era práctica viciada que los Estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales fueros de gobierno, en ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal." (Quintana, 2011, p. 192)

[305] Dicha reforma consistió en definir funciones de los Ayuntamientos de los municipios, de acuerdo a los siguientes puntos: Elección de Regidores por representación proporcional; que los Congresos de locales puedan resolver sobre la desaparición de los Ayuntamientos o alguno de sus miembros; cobro del impuesto predial por parte de los Ayuntamientos; reconocimiento de derechos laborales a los trabajadores municipales; entrega de participaciones; ampliación a las facultades reglamentarias de los Ayuntamientos; determinación de servicios públicos y elaboración del presupuesto de egresos para los Ayuntamientos.

[306] "A su vez las reformas al artículo 115 publicadas en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999, vinieron a consolidar las bases de derecho positivo que reconocen la autonomía política del municipio, pues baste anotar que el solo cambio de concepción del ayuntamiento de ser un mero órgano de 'administración', para ser considerado ahora como órgano de 'gobierno' del municipio, tiene una evidente connotación política al entender válidamente a las municipalidades con perfiles inequívocos de poder público." (Ibídem, 2011, p. 193)

[307] Con esta reforma, se define al municipio como aquella instancia de gobierno con marco competencial exclusivo, con facultades para reglamentar su vida interna y además asumir responsabilidades de la convivencia civil, pero siempre bajo el visto bueno de las entidades federativas o de la federación, lo cual, no ayuda en mucho.

[308] "Tradicionalmente en México hemos considerado que el desarrollo local está atado irremediablemente al nivel de descentralización del gobierno federal. Ciertamente con el alto nivel de centralización como el que ha presentado el federalismo mexicano en la mayor parte del siglo pasado, aparece como poco viable que las regiones, estados y municipios sean artífices de su desarrollo. Es claro entonces que el centralismo político y administrativo del sistema mexicano, explica en buena parte la fuerte concentración de oportunidades para el desarrollo que se dio durante varias décadas en torno a la zona metropolitana del

provocando lugares con extremo abandono[309] y sin alcanzar un progreso, desaprovechando recursos propios de comunidades periféricas, materializándolo en desempleo, inactividad en la producción y desde luego la migración de la población sobre todo trabajadora, hacia las grandes ciudades o zonas urbanizadas, abandonando el núcleo social que es el municipio.

Por ello, se debe plantear ya la aplicación de una actualización administrativa a nivel nacional –con la reforma de 1983 y 1999- y sobre todo autonomía en el desempeño municipal, priorizando el desarrollo regional y restituyéndole el interés a los municipios. Dicha actualización se debe basar en las actividades descentralizadoras en las áreas productivas, políticas, jurídicas, económicas y administrativas, siempre promoviendo el desarrollo y la participación de la ciudadanía en general.

Es verdad que en la actualidad, el municipio cuenta con múltiples facultades y funciones, sin embargo; sus resultados son mezquinos, debido a que falta lo mencionado en líneas que anteceden. Por ello, la importancia de desarrollar una capacidad municipal en la toma de decisiones, en su legislación, recaudación y administración de sus recursos, lo cual, ha sido la problemática que ha encaminado al rezago y mínimo desarrollo de éste.

Tales actividades y demás potestades tributarias se encuentran en la CPEUM, y su ignorancia en la interpretación y aplicación, refleja pero sobre todo evidencia a los municipios que no cuentan con una capacidad para ser administrados y coordinados como se merecen.

La responsabilidad de la mala aplicación de la descentralización del poder público en México se debe desde luego a la incapacidad de los gobernantes y servidores públicos

valle de México y en torno a los polos metropolitanos de Monterrey y Guadalajara." (Tamayo, et al, 2004, p. 33)

[309] "Impulsar el desarrollo económico ha sido una de las principales aspiraciones y al mismo tiempo una de las tareas más difíciles para los gobierno municipales ubicados en las regiones más atrasadas del país. Concertar los esfuerzos de los ciudadanos y las autoridades locales de varios municipios ha sido uno de los retos más difíciles de vencer. La multiplicidad de intereses locales, los conflictos territoriales entre municipios vecinos, así como las diferencias en lenguas y costumbres complican la adopción de políticas comunes que beneficien a municipios que comparten una misma región." (Cabrero, Coord., 2002, p. 33)

que componen tan gigante burocracia a nivel federal y estatal. Pero también no se puede esconder la responsabilidad local de las autoridades como de los ciudadanos[310].

Lo anterior, respecto a los ciudadanos se debe a muchos factores como: el desconocimiento de las necesidades de la población; los integrantes del ayuntamiento no están relacionados con la actividad municipal, por lo que no están preparados para responder a dichas penurias y entonces entablar una buena relación con la comunidad; la carencia en conocimientos especializados en cuestiones políticas, jurídicas, económicas y administrativas municipales; y desde luego, el olvido por parte de la federación y de las entidades federativas que han tenido en cuestión de sus finanzas, siendo, éstas el principal motor de un Municipio y que hace notar que hoy en día México se encuentra alejado del federalismo.

Aunque, si bien es cierto, hay municipios que tienen la *posibilidad* de echar andar su economía, la mayoría se limita a recibir las aportaciones y/o participaciones federales por parte de la federación, a cargo de sus entidades federativas olvidando[311] las posibilidades de recaudación y gestiones municipales a las que podría ser acreedor y entonces beneficiar a su población.

La autonomía municipal refiere a que el municipio tenga esa potestad de crear sus propias bases y organización local que solucionen los problemas que le atañen, eligiendo a sus autoridades e instaurando su gobierno, emitiendo además sus normas y administrando su patrimonio, sin perder de vista las decisiones a tomar en su quehacer financiero, que es el medio ideal para subsistir y ser autónomo. Situación que en la actualidad está lejos de materializarse.

[310] En cuanto a la responsabilidad federal y estatal, no se mencionan a los ciudadanos, ya que, su participación es totalmente nula. Es difícil pensar en su participación en la actualidad en tales niveles de gobierno. No basta con acudir a las urnas cada tres o seis años, eso no es participación ciudadana y menos una democracia.

[311] Que en muchos casos no es olvido, sino desconocimiento o bloqueo por intereses particulares de grupos de poder, del procedimiento a seguir para buscar recursos, o bien, porque la federación y las entidades federativas no auxilian o hacen caso omiso a tal solicitud.

Ahora bien, retomando lo antes planteado y esquematizando tales ideas, la autonomía municipal[312] se manifiesta como: una la *triple autonomía municipal* que se reproduce desde una óptica: política, financiera y administrativa.

3.4.3.1 Autonomía política

El municipio de acuerdo a la CPEUM es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la federación mexicana. Además, que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento que será electo de forma popular y representación proporcional, sin existir autoridad alguna que medie entre el Estado y estos, además de darse su propia legislación. Situación que mejora con la propuesta de esta investigación.

Es verdad que la fracción primera del Artículo 115 constitucional, fundamenta la libertad política del municipio[313], para que en su momento, éste pueda elegir popular y directamente a sus representantes quienes conformaran el Ayuntamiento[314], los cuales,

[312] Cabe hacer mención, que la CPEUM refiere en su Artículo 115 a las bases del municipio en México, y que solo menciona al municipio libre, y no a la autonomía municipal.

[313] "Dentro de este tema, referente a la autonomía política del Municipio, debemos destacar también la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos Municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los Municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. Dichas reformas generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice el primer párrafo de la fracción octava de nuestro artículo en estudio. Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determina que todos los Municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los Municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros la votación es tan exigua, que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.
A su vez las reformas al artículo 115 publicadas en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999, vinieron a consolidar las bases de derecho positivo que reconocen la autonomía política del municipio, pues baste anotar que el solo cambio de concepción del ayuntamiento de ser un mero órgano de 'administración', para ser considerado ahora como órgano de 'gobierno' del municipio, tiene una evidente connotación política al entender válidamente a las municipalidades con perfiles inequívocos de poder público." (Quintana, 2011,p. 193)

[314] "El Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio.

comandaran el rumbo del mismo. Así como, que no existirá intermediario[315] entre el Ayuntamiento del Municipio y el gobierno del Estado.

En este orden de idas considerando que en efecto el presidente municipal y los regidores son electos popularmente, aunque en muchos casos los candidatos y ayuntamiento son designados por la entidad federativa y/o federación; sin embargo, en cuanto a la facultad de darse su propia legislación y a manera de ejemplo en cuanto a la autonomía política del municipio, si cuenta con la facultad reglamentaria, pero con una función –formal- administrativa y materialmente una función legislativa. Es decir, el municipio no hace leyes en la actualidad, ya que, la legislación municipal debe estar aprobada por el Congreso Local al que pertenece[316], por lo tanto, en México solo es posible hablar de una autonomía política limitada[317].

No se puede decir que en México existan municipios sin avances, o que no haya zonas en el país con crecimiento, porque si los hay[318], lo cual no significa que sea un reflejo de

---

Descriptivamente, definimos al Ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno." (Robles, 2013, p. 211 – 212)

[315] Con el paso del tiempo en México se ha ido dejando atrás figuras que intermediaban la relación entre los municipios y sus entidades federativas, dichos intermediarios eran conocidos como jefaturas políticas y prefecturas. Aunque en la actualidad existen las delegaciones de gobierno en algunas entidades federativas, que de cierta forma oprime la autonomía municipal.

[316] "En el pasado, en lo que concierne a algunos estados, existió la duda de si podían o no los municipios, por medio de los ayuntamientos, dar reglamentos y órdenes de observancia general. En la actualidad, un texto expreso eliminó la duda (art. 115, fracc. II, párr. 2). La duda era lícita cuando en los estados, la constitución local no autorizaba expresamente a los ayuntamientos a dar tales instrumentos legales. El constituyente local, dentro de la órbita de su competencia, podía delegar la función reguladora de la actividad de los particulares tanto en la legislatura local como en los ayuntamientos. Éstas no podían actuar en tal sentido cuando en las constituciones locales no se les autorizaba para hacerlo. Frecuentemente eran de dudosa constitucionalidad los reglamentos de policía y buen gobierno que dieron algunos ayuntamientos. En la actualidad ya no existe este inconveniente." (Arteaga, 2013a, p. 724)

[317] Ya que existe un consenso doctrinal en que la autonomía política es darse la propia ley sin que medie alguna otra autoridad, tercero u órgano.

[318] "En el Estado de México existen 124 municipios, tanto rurales como urbanos, en los cuales viven más de 13 millones de habitantes, que representan alrededor del 11 por ciento de la población total del país. En su territorio se desarrollan los más diferentes tipos de actividades económicas (agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas) aportando alrededor del 10 por ciento del PIB nacional; pero los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México son los que participan más intensamente en la economía de la región centro y del país en su conjunto." (Guillén, et al, 2004, p. 225)

la autonomía política municipal[319], ya que desde luego que ha sido también víctima del gran centralismo[320] con el que ha cargado a lo largo de su vida. Es decir, el federalismo no se ha podido materializar como en su momento se pensó –Capítulo 1- y ha ido cambiando con el paso del tiempo[321], el problema es que tal cambio es en perjuicio y no en beneficio de los ciudadanos mexicanos.

La tutela política que tienen las legislaturas de los Estados en México sobre los municipios[322], también es una realidad que puntualiza cada vez más su dependencia, alejándolos de una autonomía política.

Dicha tutela se materializa por ejemplo en: nombramientos de juntas municipales, renuncia de ediles y expedición de nombramientos, creación de colegios electorales,

[319] "Destacados tratadistas de derecho constitucional mexicano estiman que la autonomía política en México es aún defectuosa. Las constituciones de los estados adolecen de algunos defectos notables de técnica constitucional y no reflejan siempre las necesidades locales. Se concretan, a veces, a repetir disposiciones de constituciones federales y pasadas o de la actual Constitución general de la República. Requieren de reformas de fondo y de forma que las hagan más adecuadas a las cambiantes necesidades sociales y políticas. (Cabrera, 2009, p. 223 – 224)

[320] "De acuerdo con Carlos Guerra, la descentralización y la participación ciudadana han debido ser aceptadas como únicos remedios a las disfuncionalidades apreciadas en los sistemas estatales, en los que se observa un progresivo predominio del poder ejecutivo en detrimento del legislativo, con la consiguiente centralización del poder y el crecimiento desmedido de la administración pública y de los modos tecnocráticos que se aplican en la gestión." (Sánchez, 2005, p. 86)

[321] "Los problemas que enfrentan todos los Estados cambian con el tiempo, por eso las federaciones son dinámicas. Pero hay que tener presente que los cambios no suelen ser producto de modelos preconcebidos, ni de supuestas tendencias evolutivas con carácter de fatal necesidad, sino de acciones conscientes, de intereses y propósitos de actores concretos.

Como he sostenido en este capítulo, es necesario examinar los aspectos políticos y los técnico-jurídicos para entender la manera en que funcionan y evolucionan los sistemas federales. El conocimiento profundo de estas dos caras del federalismo es indispensable para estar en posibilidad de plantear operaciones de reforma que respondan a las necesidades de los ciudadanos, y no tanto a esquemas teóricos preconcebidos acerca del sistema federal supuestamente ideal.

La diversidad de técnicas, instituciones y doctrinas creadas por los sistemas federales hoy día, podría entenderse mejor si comenzamos por aproximarnos a los problemas respecto de los cuales aquéllas han constituido un conjunto de respuestas históricamente variables. Si entendemos estos problemas, propios de cada país, estaremos en una mejor posición para poder explicar la diversidad de estructuras institucionales que el Estado federal presenta en el mundo actual." (Serna, 2009, p. 51 – 51)

[322] Por ejemplo: "Con la reforma de 1983 se introdujeron en la constitución las figuras de la suspensión de ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido y la revocación del mandato de alguno de sus miembros. Se elevó a rango constitucional una forma de intromisión de los poderes locales, concretamente de la legislatura y el gobernador, en la vida de los municipios. Se llevó al ámbito estatal la interpretación errónea, porque ni el senado ni la comisión permanente estaban facultados para desaparecer a los poderes de los estados, no obstante, en forma reiterada lo hicieron respecto de todos los gobernantes que se mostraron insumisos o que cayeron en desgracia ante los poderes del centro." (Arteaga, 2013a, p. 728)

calificación de elecciones, *desaparición* o desintegración de municipios[323], etcétera; esto refleja aún más que en México existe una autonomía política municipal limitada, con carencias e insuficiencias.

3.4.3.2 Autonomía administrativa

La capacidad de gestión y prestación de servicios públicos[324]: de policía; así como, la solución de asuntos internos de la comunidad que habita en el territorio municipal; y su organización municipal, es lo que se debe concebir por *autonomía administrativa del municipio*, esto último de acuerdo en lo siguiente.

Como bien se sabe, el Artículo 115 de la CPEUM es determinante para el municipio. Debido a que, acentúa facultades de los municipios en México, o como algunos dicen

[323] "Por lo anterior, se establece ahora un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consiste, fundamentalmente, en que sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el Congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los concejos municipales para concluir los periodos respectivos." (Quintana, 2011,p. 192 – 193)

[324] "La doctrina jurídica ha clasificado los servicios públicos de acuerdo con diversos criterios, pero tal vez los más importantes son los que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y los que los separan por la forma de gestión de los mismos.

Desde el primer punto de vista se distinguen en: a) servicios públicos nacionales, es decir destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional; b) servicios públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios sanitarios, los de puertos y faros, etc., y c) los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, de telégrafos, radiocomunicación, transportes, etc., etc., y también los servicios públicos sociales como son los de asistencia pública, los de previsión, los seguros sociales, los de la vivienda barata etc.

Desde el segundo punto de vista o sea la forma de gestión de los servicios públicos se separan aquellos que son manejados directamente, y en algunos casos como monopolios por el Estado o por organismos creados por el mismo Estado, de los que se explotan por medio de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares." (Fraga, 2009, p. 244)

autonomía municipal[325]. La personalidad jurídica con la que cuenta el municipio, en esta percepción –autonomía administrativa- es importante, toda vez que, será el medio por el cual se relacione con otras personas –físicas o morales- incluso con otros gobiernos municipales o estatales.

Dicha personalidad jurídica, justifica las facultades a los municipios de expedir reglamentos y bandos de policía y de gobierno[326], entre otras disposiciones administrativas, de acuerdo a las bases que establezcan sus entidades federativas[327].

Con ello, se aprecia que la *autonomía administrativa municipal* comienza ya a depender de la entidad a la que pertenece, en función de que las bases administrativas las otorga

[325] Por ejemplo alguna doctrina mexicana: "Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal". (Quintana, 2011, p. 193)

[326] "A los cuerpos normativos que emanaban de los ayuntamientos, para distinguirlos de las leyes que provenían de las cortes, se les denominó *ordenanzas* u *ordenanzas municipales*; se trataba y se trata de resoluciones administrativas completas y sistemáticas que adopta y emiten órganos colegiados, en la órbita de su competencia, que tienen carácter imperativo, regulan la convivencia de los habitantes de un municipio y en el nivel poblacional establecen el marco complementario indispensable que define las relaciones entre gobernados y gobernantes.
Ante la carencia de órganos informativos regulares, durante mucho tiempo se dieron a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones, mediante bandos solemnes u ordinarios; con el transcurso de los años y la repetición de los actos, el nombre del instrumento, del medio, se utilizó como sinónimo de la materia, de la esencia. Por eso en la actualidad a esos complejos normativos de les denomina *bandos o bandos de policía y buen gobierno*." (Arteaga, 2013a, p. 722)

[327] MUNICIPIOS. ESTÁN FACULTADOS PARA EXPEDIR REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVOS A SU DESARROLLO URBANO, PERO DE ACUERDO CON LAS BASES NORMATIVAS QUE DEBERÁN ESTABLECER LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. Si bien de lo dispuesto por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los Municipios, están facultados para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, y controla y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, de conformidad con los fines del artículo 27 constitucional, de acuerdo con la fracción II del mismo precepto fundamental, esa facultad debe regirse por las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados. Por consiguiente, tal facultad no corresponde originalmente a los Ayuntamientos, sino que la tienen derivada, esto es, que su desempeño deber someterse a las bases normativas que establezcan las legislaturas de las entidades federativas, apoyadas en las mencionadas fracciones del artículo 115 de la Constitución Política.
Amparo en revisión 451/94. Juan Ruíz García y otro. 12 de septiembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Gerardo David Góngora Pimentel. Secretario: Constancio Carrasco Daza.
El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de octubre en curso, aprobó, con el número CXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a tres de octubre de mil novecientos noventa y seis." (citado por Flores, 2004, p. 68 - 69)

éste. Sin olvidar, que los reglamentos y bandos de policía y de gobierno no tienen el rango de leyes en sentido formal.

Parte de la cuestión administrativa de los municipios son los servicios públicos[328] que se encuentran regulados en la fracción tercera del Artículo 115 de la CPEUM, actividad que se debe desarrollar de acuerdo a los requerimientos de la población, entre ellos están: drenaje y alcantarillado, agua potable, limpia, alumbrado público, recolección de basura y su destino, mercados, panteones, rastro, calles, jardines y parques, tránsito y seguridad pública[329].

Las legislaciones que regulan la prestación de los servicios públicos municipales son: La CPEUM; las Constituciones locales; y las leyes orgánicas municipales. Principalmente las dos últimas son las que concentran y prevén las formas y medios de administración de los servicios públicos municipales.

Cabe hacer mención que los Bandos de Policía y de Gobierno, también consideran que las autoridades municipales deberán atender a ciertos servicios públicos, pero no menos

[328] "I. Institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ver suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público […]
III. Características. Son creados y organizados por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo; deben ser continuas, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales; pueden ser gratuitos o lucrativos. Varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicas." (IIJ, 2011, p. 3453 – 3454)

[329] "Una de las obligaciones que tiene el Estado en sus tres niveles de gobierno es la de dar plena vigencia a la doctrina del bien común, la cual se va a lograr con la aplicación adecuada de los recursos que como impuestos tenemos la obligación de pagar todos los que vivimos en este país.
Los servicios públicos son las contraprestaciones que los habitantes debemos recibir como parte de las necesidades propias de la sociedad, es así como nacen los servicios públicos, y éstos se deben prestar mediante una adecuada creación y prestación ininterrumpida.
Servicios públicos municipales: Son aquellas actividades que como obligación realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la población. Los servicios públicos como una de sus obligaciones, juegan un papel muy importante dentro de las funciones que debe realizar el ayuntamiento, ya que a través de ellos se puede establecer que existe una buena administración y que responden a las demandas planteadas por la sociedad para elevar sus condiciones de vida." (Cabrera, 2009, p. 249 - 250)

importante destacar que este tipo de reglas no tienen el carácter de formales como si los tienen las anteriores[330].

De acuerdo a las legislaciones en comento, las formas para la administración y prestación de servicios públicos municipales pueden ser a través de: 1) administración directa[331] a través de los propios órganos municipales sin intervención de terceros, pudiendo mencionar como ejemplos: el mantenimiento de las calles principales, la verificación y reparación del drenaje público, la iluminación en los lugares públicos como son los parques, plazas, mercados, panteones, calles, etcétera; y 2) administración indirecta[332], que se materializa en concesiones[333], colaboración[334], convenios[335] entre el estado y

[330] "Algunas Constituciones denominan facultades legislativas a la atribución de los Ayuntamientos de expedir Bandos Reglamentos, como los de: México y Oaxaca que señalan que los Ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones:

I. Las de legislación para el régimen de gobierno y administración del municipio.
II. Las de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones que dicten.

Oaxaca además señala dos periodos legislativos, el primero en enero para dictar sus ordenanzas y el segundo en agosto para discutir su presupuesto." (Robles, 2013, p. 303)

[331] "Esta forma de administración de los servicios públicos municipales nos lleva a hacer un análisis de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, ya que esto implica la responsabilidad absoluta y, por lo tanto, debe contar con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, para que se encarguen directamente de la prestación de un servicio público.

Los ayuntamientos son entidades que realizan actividades tendientes a satisfacer las necesidades de la sociedad de una manera directa y eficaz, es decir, optimizando los recursos para hacer efectivas sus necesidades y brindar servicios de calidad.

Esta forma de administración, es importante que el ayuntamiento tome las medidas necesarias para que su administración pueda cumplir de manera eficiente, eficaz y responsable con los servicios públicos. En este caso, el costo de su establecimiento, operación y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales, ya que por su trascendencia se considera de interés público" (Cabrera, 2009, p. 259)

[332] "Aun cuando los servicios públicos están atribuidos al estado, es posible que en algunos casos esta actividad se transfiera a los particulares.

Esta forma es una alternativa que instrumenta el ayuntamiento cuando por la escasez de recursos, por problemas técnicos o humanos, no pueda prestar algún servicio, y así encontramos la concesión, por convenio con municipios, el estado y la Federación." (Ibídem, 2009, p. 259 – 260)

[333] "Esta figura jurídica consiste en que el Municipio (como autoridad otorgante) confía a una persona física o moral (llamada concesionaria) la prestación o manejo del servicio público, con base en un convenio o contrato que al efecto se elabora.

El traslado del manejo del servicio por parte del Municipio presupone un conjunto de actividades que inician con una convocatoria pública para concesionar el servicio determinado y sus implicaciones en la afectación hacia el interior del ayuntamiento y la comunidad; en ella, tiene una gran trascendencia el compromiso del concesionario para garantizar el buen funcionamiento, la permanencia y regularidad del servicio." (Quintana, 2011, p. 455)

[334] Es una relación que se da entre la comunidad o población y el ayuntamiento, garantizando un buen financiamiento, operación, conservación y/o mantenimiento de un servicio público, generando a la vez una conciencia en la sociedad beneficiada. Por ejemplo: la limpia en conjunto de un lugar en particular pudiendo ser éste una plaza, panteón o mercado.

[335] "Es un mecanismo administrativo de coordinación del municipio con el estado, tiene una base constitucional, tanto a nivel federal como estatal enmarcado en su artículo 116 fracción VII, que dice: Los

municipios[336], y por asociación intermunicipal[337]. Esto implica la participación del municipio en conjunto con alguien más. La mecánica a seguir siempre estará plasmada en un documento en el que deberán de estar de acuerdo las dos o más partes quienes intervengan.

Los servicios públicos independientemente que se lleven a cabo a través de la administración directa o indirecta, deben ser siempre funcionales al municipio[338]. La

---

estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios.
El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por cuestiones relativas a la falta de recursos de la administración, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte problemático atender en forma directa.
Estos convenios de colaboración estado-municipio tienen como finalidad el apoyo mutuo que se deben prestar los tres niveles de gobierno para la prestación de los servicios públicos, las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones, así como las bases tanto económicas como laborales de los servidores públicos y los beneficios directos que tiene el ayuntamiento como autoridad máxima del municipio, entre otros aspectos." (Cabrera, 2009, p. 260 – 261)

[336] "En la práctica, los convenios Municipios-Estado son instrumentos administrativos para la coordinación y colaboración entre los ayuntamientos y el gobierno estatal. El alcance del convenio en materia de prestación del servicio varía en función del grado de transferencia propuesto por el Ayuntamiento y las características de cada servicio en particular, sobre todo por los procesos técnicos.
Esta alternativa de prestación tiene su fundamento en la propia Constitución Política que, asumiendo un gobierno republicano y federal, posibilita a las entidades federativas la realización de convenios con sus Municipios para cumplir la necesaria prestación de los servicios públicos, además de que las Constituciones locales contemplan esta alternativa de prestación.
Asimismo, a través de la Ley Orgánica Municipal, Reglamentos, Bandos de Policía y Buen Gobierno, se establecen las normas y condiciones que rigen los convenios, así como las obligaciones y atributos de cada uno de los gobiernos participantes." (Quintana, 2011, p. 458)

[337] "Consiste en la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, la cual tiene por objeto la prestación de algún servicio público que un municipio no se pueda prestar aisladamente por la problemática o complejidad.
La prestación de servicios tiene como propósito lograr que los ayuntamientos, previo acuerdos de cabildo y con base en las leyes locales, unan esfuerzos y de manera coordinada puedan contar con mejores servicios en centros de población conurbados, pertenecientes a municipios distintos." (Cabrera, 2009, p. 261)

[338] "La identificación de los servicios públicos consiste en el conocimiento que las Autoridades municipales tengan de los servicios que realmente requiere la comunidad.
Los factores que deben considerarse para la identificación son:

1. Definición del tipo de servicio que se requieren, reconociendo aquellos que son más urgentes.
2. Conocimiento de las necesidades reales que la comunidad manifiesta al municipio, con el fin de calcular la magnitud de la prestación.
3. Crecimiento urbano municipal.
4. Estudio sobre el costo de los servicios, incluyendo el equipo necesario, así como su mantenimiento.
5. Estudio de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos; analizando la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener el funcionamiento de los servicios públicos.
6. Relación del ayuntamiento con asesores técnicos ya sea del Gobierno del estado o de Instituciones especializadas en servicios públicos.

Una vez que han sido considerados estos factores, es recomendable que la prestación de los servicios se incluya en el programa de gobierno del ayuntamiento y, en su caso, establecer relaciones con las

necesidad de cubrir tales servicios por las autoridades municipales debe ser a raíz de la penuria de la población y el modo de vida que lleven, con base a ciertos principios[339], que desde luego, esta actividad debe ser en una mejora para los ciudadanos.

Ahora bien, y ratificando la intervención que tienen otras autoridades dentro del quehacer municipal demostrando lo alejado que está México de federalismo, y de acuerdo al multicitado precepto 115 constitucional, dichas cuestiones administrativas le corresponden al municipio, sin embargo, las legislaturas de las entidades federativas a la que pertenecen, pueden determinarles otras[340], de acuerdo a las condiciones sociales y económicas de dichos municipios, o simplemente por convenir así a la entidad federativa, cosa que deja a un lado nuevamente la llamada *autonomía administrativa municipal*, toda vez que tales entidades interfieren en el rumbo municipal.

---

autoridades estatales, con el fin de solicitar apoyo financiero en el caso de tener carencia de recursos." (Oropeza, 2001, p. 110)

339 "Los servicios públicos que se prestan a la comunidad, llevan consigo ciertos principios que las autoridades municipales deben tomar en cuenta. Existen tres principios fundamentales: la igualdad, la permanencia y la adecuación.
La *igualdad* significa que un servicio debe proporcionarse a todos los integrantes de la comunidad, sin incurrir en distinciones, favoritismos o discriminaciones, es decir, el servicio público debe presentar un beneficio colectivo. Por tanto, los servicios públicos deben prestarse en igualdad de condiciones a toda la población del municipio.
El principio de la *permanencia* se refiere a que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, sin que haya interrupciones, ya que no se concibe que un servicio público se otorgue por periodos.
Por último, el principio de *adecuación* significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio. Además, se hace indispensable que los órganos responsables de la prestación de los servicios públicos cuentes con el equipo, el personal y las instalaciones suficientes para cubrir las demandas que presenta la comunidad." (Ibídem, 2001, p. 110)

340 "El listado que proporciona el artículo 115 de la Ley Suprema es de orden enunciativo, ya que el último inciso de la fracción III expresamente admite que el Municipio tendrá a su cargo los demás que determinen las legislaturas locales, según las condiciones territoriales y socioeconómicas que lo caractericen, así como su capacidad administrativa y financiera.
Muchos Municipios, en este orden de ideas, tienen a su cargo servicios de estacionamiento en lugares cerrados o por máquinas de monedas en la vía pública; jardines de niños; servicios médicos de urgencia, u otros más.
Según sean las necesidades de la población del Municipio y de acuerdo a los recursos disponibles de que pueda contar el ayuntamiento, se irán determinando los servicios que se presten y que hayan sido debidamente acordados por el Congreso del Estado en la legislación correspondiente." (Quintana, 2011, p. 445)

Un tema más que involucra la *supuesta autonomía administrativa* municipal en México, trata sobre el desarrollo urbano y zonificación en los municipios precisamente mencionados en las fracciones quinta y sexta del Artículo 115 de la CPEUM.

Dichos temas y fundamento constitucional hacen que las facultades de los legisladores federales también se ven extendidas. Estas hipótesis normativas tratan sobre la facultad de los municipios en la formulación y administración de los planes de desarrollo urbano y zonificación –de acuerdo a las leyes estatales y federales- en el suelo municipal. Hipótesis que no se logra materializar, ya que, los intereses de la federación van más allá[341], y se respaldan por ejemplo: en la *protección a ecosistemas* de la nación para inmiscuirse en espacios municipales. Temas y decisiones que solo le toca al municipio en el que se encuentran, por ser ellos, los que conocen dichos espacios y conviven en él, luego entonces, merecen ser los que decidan sobre su uso, conservación y fin.

Un ejemplo más para demostrar la limitación administrativa del municipio e incluso la de una entidad federativa[342], es lo que refleja la fracción VII del Artículo 115 constitucional, mismo que refiere al mando de la policía preventiva, la cual estará a cargo del presidente municipal de acuerdo a la legislación respectiva, independientemente que no sea una actividad exclusiva de la administración pública[343].

---

[341] Intereses políticos, económicos, sociales que perjudican a la población y vida municipal, y que incluso en ciertos casos solo persiguen ambiciones personales de líderes o determinados grupos, que sin conocer los espacios territoriales intervienen, e incluso, al mismo municipio insisten en oprimirlos.

[342] "En efecto, si en el interior de una federación subsisten los Estados como entidades jurídicas con cierta autonomía, en las relaciones internacionales esos Estados no existen, pues la soberanía exterior se deposita exclusivamente en el gobierno central.
De la necesidad de sostener las relaciones internacionales y de hacer respetar la soberanía de la nación, se sigue forzosamente que el gobierno central debe contar con fuerza pública y con recursos económicos. La federación debe disponer, pues, de un ejército y de una hacienda, aunque, a diferencia de las relaciones internacionales, la fuerza y la hacienda pública no le correspondan exclusivamente, ya que los Estados necesitan también de una y otra para su orden interior." (Tena, 2003, p. 114)

[343] "En este orden de ideas, además encontramos que una de las características atribuidas a la policía es que su actividad está reservada a la administración pública; sin embargo, en la actualidad es imposible decir que dicha característica es privativa o que prevalece de una manera pura. En otras palabras, los otros poderes de la unión también realizan actividades que se podrían considerar incluidas dentro de este concepto; tal es el caso en que el legislador integra comisiones para la investigación de un asunto en particular, o las presentaciones de algún servidor público (secretarios de estado, principalmente) para explicar los asuntos de su competencia ante alguna cámara. El poder judicial también realiza actividades que se podrían catalogar de policía, tales como la inspección de lugares, la verificación de actos, la guarda y vigilancia de bienes o documentos.

Sin embargo; el Gobernador de la entidad a la que pertenezca dicho municipio podrá dictar órdenes al cuerpo policiaco de referencia en caso que considere una situación como fuerza mayor o alteración grave del orden público. Pero ello no basta, ya que el titular del Ejecutivo federal es quien tendrá a final de cuentas el mando de la fuerza pública en el lugar que resida habitualmente o por donde transite[344], dejando a un lado nuevamente la *supuesta autonomía administrativa municipal*.

Por último, el control administrativo de las entidades federativas en sus municipios, también se ve reflejado al momento de resolver controversias de carácter administrativo, por ejemplo: los Tribunales de lo Contencioso y Administrativo[345], se encargan de solucionar conflictos entre el municipio y sus administrados en cuestión administrativa y fiscal, sancionando en caso de incumplimiento con alguna obligación que determine cierta legislación o reglamento estatal o municipal.

Si la autonomía administrativa municipal en México consiste en gestionar y resolver asuntos propios de su población en relación a los servicios públicos y de organización

---

De lo anterior se puede inferir que la actividad de policía no es exclusiva del poder ejecutivo, sino que es efectuada por los tres poderes indistintamente, no solo en su acepción genérica, sino en atención a la naturaleza misma de sus funciones. Así, el legislador emite normas de ese carácter, llamadas *leyes de policía*, lo que ha obligado a realizar un distingo, y ahora se menciona policía y poder de policía tomando la primera concepción como cometido exclusivo de la administración pública y la segunda, como la normatividad que elabora el legislador. Se establece que esta actividad ya no sólo es ejecutiva, sino que debe tomarse como ejecutivo normativa, y no puede concebirse que un mismo concepto encierre tanto la creación de normas en general como su posterior ejecución. Es claro, entonces, que esta característica de exclusividad, de policía, correspondiente a la administración pública, se desvanece." (Martínez, 2005, p. 127)

[344] "En la 59ª sesión ordinaria se presentó el artículo 115 por parte de la Segunda Comisión de Constitución. La disposición imponía al municipio libre como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados; entregaba la administración del municipio a un ayuntamiento de elección popular directa; prohibía autoridades intermedias entre las mencionadas y los gobiernos de los estados; investía de personalidad jurídica a los municipios para todos los efectos legales, y otorgaba el mando de la fuerza pública municipal al Ejecutivo federal y a los gobernadores de los estados en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Sobre estos aspectos no hubo cuestionamientos, y pasaron a formar parte del artículo definitivo." (Gamas, 2001, p. 496)

[345] Cabe hacer mención, que tales Tribunales no se han generalizado en todo México, pero que en su mayoría ya están constituidos, por ejemplo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca, siendo un Tribunal especializado del Poder Judicial del Gobierno del Estado de Oaxaca, con fundamento en el Artículo 1 y 81 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca; y 1 del Reglamento Interno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca. Un ejemplo más sería el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca.

interna, orden público, sin intervención de ninguna otra autoridad y entonces mejorar una convivencia en sociedad integral, pues dicha autonomía también se encuentra limitada por la federación y las entidades federativas.

Como se puede ver, en México la federación y las entidades federativas ejercen gran control en casi todas las decisiones de un municipio, dejándolo sin decisión alguna.

3.4.3.3 Autonomía financiera

La autonomía financiera municipal debe ser un tema prioritario en lo pendiente de la agenda del federalismo en México[346]. El contar con recursos financieros y su correcto manejo incide directamente en el rumbo del municipio, y por lo tanto, de sus ciudadanos y entonces mejorar los servicios básicos que por ley está obligado a realizar. Importante también acentuar que incluso sustenta[347] a que *en su momento* existan[348] las limitadas *autonomías política y administrativa* antes vistas.

La administración financiera en los municipios se determinan desde sus ingresos[349], mismos que se obtienen a través de sus ingresos propios que son: contribuciones de

[346] "De tal importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, no podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, cualquiera que sea el título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Creemos que en esta forma se evita que organismo, privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas exenciones habrá de redituar en una vigorización de la hacienda municipal." (Quintana, 2011, p. 197)

[347] "Fue la autonomía económica el aspecto municipal que más preocupó al Congreso Constituyente y que originó los más importantes debates acerca del texto, del a. 115. Hay libertad política del municipio sólo si existe autonomía económica en el municipio, subrayaron los diputados constituyentes." (IIJ, 2011, P. 2572)

[348] Que como bien se demuestra en los puntos 3.4.3.1 y 3.4.3.2 desarrollados en este Capítulo, en México *tales autonomías* en la actualidad se encuentran sujetas a la federación y a las entidades federativas.

[349] Los cuales desde el principio de la existencia de los municipios en México, no se vieron regulados por las Constituciones respectivas, cosa que ha generado un gran perjuicio en el desarrollo de la vida municipal, y que ha retrasado su evolución.

mejora, impuestos, derechos, aprovechamientos, productos[350], los cuales son establecidos por las Leyes de Ingresos Municipales o por ejemplo: La Ley de Ingresos del Municipio de El Espinal, Oaxaca, desde luego previamente aprobada por la legislatura local. Municipio que se tomará en cuenta para el muestreo intencionado que se realizó en la presente investigación, respecto a los ingresos del impuesto predial y de las participaciones –ramo 28- y aportaciones –ramo 33- federales en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013.

También la administración financiera del municipio se refleja por medio de ingresos que *no son propios* como son: las transferencias intergubernamentales que realiza la federación o las entidades federativas de acuerdo a la coordinación fiscal, o sea, las participaciones de los ingresos federales –de libre ejecución- y las aportaciones federales –condicionados en su gasto-, estos tipos de ingresos también conocidos como ordinarios, los cuales, son los más comunes y los que en realidad se materializan en un municipio para obtener ingresos; sin embargo, también existen aquellos ingresos para

[350] *Impuestos*.- Son las contribuciones establecidas en la Ley, que deben pagar las personas que se encuentren en la situación jurídica, prevista por la norma en materia municipal, son los siguientes: predial, sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles, sobre conjuntos urbanos, anuncios públicos, diversiones, juegos y espectáculos públicos, prestación de servicios de hospedaje.
Derechos.- Son contribuciones que señala la ley por concepto de pago, es la contraprestación a cargo del particular por la prestación de un servicio por parte del Estado, en materia municipal tenemos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposiciones de aguas residuales; del registro civil; de desarrollo urbano y obras públicas; por servicios prestados por autoridades fiscales o administrativas; por servicios de rastros; por corral de consejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes; por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios; por servicio de panteones; de estacionamiento en la vía pública y de servicio público; por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público; por servicios prestados por autoridades de seguridad pública; por servicios de alumbrado público; por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales; por los servicios prestados por las autoridades de catastro.
Aportaciones de mejoras.- Son los recursos económicos que establece la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas, por ejemplo calles, pavimentación, luz, agua, drenaje, etc.
Productos.- Son ingresos que obtiene el municipio que le generan sus bienes propios, por ejemplo venta o renta de bienes inmuebles, intereses obtenidos por inversiones.
Aprovechamientos.- Son aquellos ingresos que percibe el Ayuntamiento en sus funciones de derecho público distintos a las contribuciones; multas; recargos; reintegros; resarcimientos; indemnizaciones por daños a bienes municipales; subsidios; subvenciones; donativos; herencias; legados y cesiones; rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público; otros que estén establecidos por las leyes respectivas.” (Robles, 2013, p. 272 – 273)

hacer frente a necesidades imprevistas como pueden ser: los préstamos, subsidios, o bien, ingresos extraordinarios, etcétera.

La autonomía financiera municipal es entonces la capacidad que tiene el municipio de contar con recursos económicos suficientes, derivados de bases tributarias y no tributarias, además del manejo de su patrimonio y su disposición libre de su hacienda. Situación que en México está alejado de la realidad[351], además de depender día a día de transferencias intergubernamentales – participaciones y aportaciones federales- que les realiza la federación a través de sus entes federados.

En México es complicado que un municipio *normal* pueda contar con recursos suficientes y entonces poder ser autónomo. Las entidades federativas son las que realizan las funciones administrativas de los municipios, por no contar éstos con infraestructura adecuada para cumplir con sus necesidades[352].
Es común que un municipio suscriba convenios con sus entes federados para que éstos realicen facultades constitucionales que le son propias a aquel, pero el precio es alto, ya que, dichas entidades cobran por realizar tal tarea, dejando con casi nada de ingresos a los municipios[353].

---

[351] "Asimismo, se intenta explicar cómo al ser los Municipios insuficientes financieramente, el núcleo esencial de la Autonomía o Libertad Municipal queda desfigurado totalmente y sin cumplir el Municipio los objetos para los que fue creado en detrimento de los ciudadanos, que poco o nada participan en la solución de sus problemas vecinales, en los cuales se les permite poca participación." (Covarrubias, 2008, p. 230 - 231)

[352] "El problema de fondo en materia de autonomía municipal ha sido la falta de recursos técnicos, materiales, económicos y experiencia administrativa, ya que diversos municipios de la república han resultado incapaces de asumir en mayor medida su competencia asegurada en la letra constitucional; en consecuencia, partiendo de esta realidad indiscutible, los gobiernos de los estados han estado celebrando convenios de coordinación con los municipios, a fin de encargarse por delegación de éstos de la administración de los recursos públicos, de los recursos hacendarios y de los equipamientos urbanos no susceptibles de su manejo por la autoridad municipal. Por lo que debe esperarse que la transmisión de funciones y servicios, que a decir del propio decreto de 1999 debe ser ordenada, se cumple casuística y cuidadosamente." (IIJ, 2011, P. 2574)

[353] "De aquí se desprende un círculo vicioso, ya que al ser las administraciones municipales insuficientes en la autogestión de sus competencias en recursos humanos, materiales y en lo administrativo, que les permita realizar las funciones propias de los Ayuntamientos; quienes realmente las realizan son los Entes Federados, con lo cual, se continúa centralizando la administración de los Entes Federados, los cuales absorben ingresos que teóricamente deben pertenecer a los Municipios, impidiéndoles, al mismo tiempo, su crecimiento o desarrollo, en vías de poseer una capacidad de autoorganización y autogestión administrativa, teniendo un goce pleno de sus ingresos asignados por disposición constitucional." (Covarrubias, 2008, p. 236)

La evidencia de falta de autonomía financiera en los municipios es clara, por no organizarse para poder ejercer sus facultades constitucionales que les son propias y echar mano de sus pocos o *muchos* recursos para que cumpla con tal tarea y no sufrir –como se menciona en el párrafo anterior- lo cual, refleja la precaria situación en la que se encuentra el municipio en México, situación que no concuerda con lo que en su momento desde un principio se planeó para el Municipio mexicano[354].

De igual forma, y conforme a la fracción IV del Artículo 115 Constitucional refiere que la Ley de Ingresos de los municipios y su rendición de cuentas públicas lo realizaran las legislaturas de las entidades federativas a la que pertenecen, lo cual, se convierte en una limitante más a la autonomía financiera municipal en México, independientemente de la reforma de 1983 en la que se les otorga a los Ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos de acuerdo a sus ingresos disponibles.

Lo mismo pasa con las relaciones de trabajo entre los trabajadores y el municipio, toda vez que, es la legislatura estatal quien expedirá las leyes que regirán tal lazo, de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción VIII del precepto constitucional en mención, por ejemplo: la Ley del Servicio Civil para los Empleados del H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el 11 de mayo de 1974.

En cuanto al cobro de impuestos los resultados son casi nulos para el municipio. Por ejemplo: de acuerdo a las actividades fiscales de la federación, gravan a personas físicas actos derivados de la transacción de bienes inmuebles, a través de la Ley del Impuesto Sobre la Renta –ISR- que por cierto debiera ser ingreso de las entidades federativas[355].

---

[354] "El diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión, explicó que la propuesta buscaba dar independencia económica a los municipios que hasta ahora habían sido tributarios de los estados, dependientes de las contribuciones decididas por éstos y sometidos a la sanción de las legislaturas. 'No demos –expresó Jara- libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica'. Los diputados que atacaron el dictamen no discutieron los propósito manifestados por Jara, sino que los principios propuestos efectivamente los cumplieran." (Gamas, 2001, p. 497)

[355] "Los estados, con el sistema vigente, han perdido importantes fuentes tributarias (ISR e IVA entre estos). El convenio fue dejárselas a la Federación a cambio de participaciones. Las consecuencias negativas han

El municipio *cobra* el impuesto predial[356] –lo mínimo-. La federación se hace cargo del cobro de los impuestos con más rendimientos -el IVA es otro caso- esto, aunado en lo mencionado con anterioridad, respecto al pago que hace el municipio a sus entes federados por no tener infraestructura ni personal adecuado para la recaudación de las contribuciones.

Retomando el tema de la *centralización* que aqueja a México[357], la distribución de la renta nacional es golpeada por la poca recaudación de las entidades federativas y de los municipios, situación que ocasiona el nulo crecimiento económico de los municipios mexicanos y como consecuencia lesiona modos de vida de sus integrantes –la población-, quedando rezagados en la mayoría de los aspectos indispensables de los mismos, como por ejemplo: la educación, seguridad, trabajo, etcétera.

La autonomía financiera municipal no se refleja con la coordinación fiscal, con las reformas de 1983 y 1999, con las participaciones y aportaciones federales, aunque auxilian en algo. Lo único que ocasiona todo esto[358], es que los municipios estén

sido la pérdida del vínculo entre el ingreso y gasto y de la capacidad de medir la eficiencia fiscal; el abandono de posibilidades de desarrollo de la capacidad fiscal estatal a falta de presión para desarrollar sus propias administraciones, lo cual a la vez inhibe y sirve de pretexto para adjudicar nuevas responsabilidades." (Ibidem, 2001, p. 763)

[356] "Menos del 2% de todos los Municipios de México, tienen la capacidad administrativa para el cobro y la disposición de estos ingresos, por lo que a través de los Convenios que celebran con sus Entes Federativos respectivos, tienen que delegar funciones como las de registro o padrón de contribuyentes: de recaudación y resolución de recursos administrativos; comprobaciones fiscales, determinación y liquidación, consultas y autorizaciones, imposición y condonación; notificación, cobranza e informática; y, la intervención en juicio. Respecto del cobro de los gastos de la Administración por parte de los servicios que los Entes Administrativos prestan a los Municipios en el cobro del Impuesto Predial, es Colima, con 20%; Chihuahua, con 65%; Guanajuato, 12%; México, 8.7%; Nayarit, 30% y Puebla, el 20%." (Covarrubias, 2008, p.237)

[357] "Renacen las instituciones federales en la Constitución de 1917, pero de nuevo sobreviene un proceso concentrador que los asfixia. Parte explicado como un resultado de necesidades de sobrevivencia y de desarrollo económico, el proceso entra en una fase crítica en que la República Federal se manifiesta de nuevo como una fallida realidad, pero como una institución necesaria para la viabilidad política y estabilidad institucional; se reclama su liberación y la realización de sus enormes potencialidades ahora fundadas en una mayor y más participativa sociedad civil y en na nueva etapa de pluralidad política." (Gamas, 2001, p. 254)

[358] "El verdadero federalismo fiscal no es sólo mayor asignación de recursos, sino facultades de decisión de gastos. Lo que preocupa es que ahora las decisiones se han centralizado en el Congreso, de donde difícilmente los partidos políticos las devuelven por la simple razón que significan votos." (Ibídem, 2001, p. 763)

condicionados por la federación y a merced de sus mismas entidades federadas[359]. Cabe hacer mención, que el problema no son las reformas constitucionales al Artículo 115 en dichos años, sino la materialización de dichas reformas, ello si son el problema, por no haberse podido dirigir, ya que respaldan solo a la federación y no se ha podido realizar un desarrollo local y garantizar la distribución de potestades tributarias[360] a los municipios.

Independientemente de las reformas que se le han hecho al Artículo 115 constitucional, y principalmente en los años de 1983 y 1999, no han sido suficientes como para determinar la consolidación del municipio como un nivel de gobierno con capacidades suficientes para enfrentar las dificultades que las situaciones actuales le plantean, o bien, no se ha solidificado como un orden de gobierno plenamente autónomo[361].

Entonces el municipio en México es constitucionalmente libre[362], y sin autonomía expresa, toda vez que, supuestamente tal autonomía se encuentra implícita mediante

[359] "En la 66ª sesión ordinaria, que resultó ser la última, la Comisión presentó un nuevo texto en que trató de recoger los criterios expresados.
Al finalizar la sesión el Congreso tomó el acuerdo de constituirse en sesión permanente.
Apremiados por el tiempo y fatigados por la tarea desarrollada, los diputados debatieron brevemente y en gran confusión las dos últimas propuestas. Finalmente se aprobó una propuesta de Ugarte, manifiestamente inferior a la de la Comisión:
Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
La disposición fue aprobada por 88 votos contra 62, y quedó excluida la definición de la hacienda municipal dejando a los municipios a merced de las legislaturas estatales." (Ibídem, 2001, p. 498 – 499)

[360] "Otro ejemplo es la interacción entre el objetivo de autonomía financiera de los gobiernos locales, frecuentemente reclamada, y su nivel de desarrollo económico. La transferencia de potestades tributarias a los gobiernos locales resultaría sin duda insuficiente e inadecuada como medida para resolver las limitaciones financieras de aquellos estados y municipios con economías muy pequeñas y, por lo tanto, financieramente inviables. En esos casos, la promoción del desarrollo debe fundamentarse en un esquema de política regional que alcance inversión pública y transferencias federales, y sólo una vez que la base económica haya alcanzado cierto nivel de desarrollo pensar en la transferencia de potestades tributarias." (Tamayo, et al, 2004, p. 12)

[361] "Probablemente si el gobierno federal y los gobiernos estatales se hubieran propuesto generar las condiciones para el desarrollo municipal de los 2 439 municipios en que se encuentra dividido el país territorialmente, en este momento el tema de la innovación quedaría casi agotado; por lo tanto, reconocer y buscar soluciones adecuadas a problemas añejos generarían una interacción positiva desde el gobierno, que con el esfuerzo y visión de los mexicanos generarían buenos gobiernos. Se tiene que fortalecer al municipio para enfrentar estas nuevas condiciones, el municipio es y será, la piedra angular donde descansa el sistema político nacional, un municipio fuerte generará estados fuertes y una nación competitiva en todos los aspectos." (Cabrera, 2009, p. 16)

[362] "Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano elaborador de la jurisprudencia en México, refiriéndose a la 'Libertad Municipal', estableció que se podrá ampliar por los Entes Federados,

facultades otorgadas en el pacto federal entre los Estados. Situación totalmente alejada de la realidad política, jurídica, económica y administrativa de las municipalidades, lo cual, no ayuda en nada.

No hay nadie más que el propio municipio que conoce sus necesidades, es él mismo quien sabe cómo y qué medios utilizar para cubrirlas, sin embargo, la CPEUM y por ende las entidades a las que pertenecen y la misma federación no le da autonomía para hacerlo[363], dejándolo solo actuar en cuestiones administrativas mínimas suprimiéndoles potestades[364]. Lo que le acarrea un sinfín de barreras para lograr su desarrollo económico y el de la región, interrumpiendo también la calidad de vida de la población.

Situación actual que debe cambiar, esto es, que los municipios sean reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115 como una división financiera de los Estados, y entonces tengan autonomía expresa en dicha norma suprema. Dividiendo facultades de la federación y la de las entidades federativas, para

---

pero sin contravenir los preceptos relativos a la Constitución; ya que sólo se les concede la facultad de administrar [Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 17 de noviembre de 1917]. Sin embargo, y en contradicción con la anterior doctrina, la Corte señaló que de acuerdo con la Autonomía y libertad que les ha concedido la nueva Constitución [1917] a los Municipios, no tienen todos los privilegios de un poder independiente dentro del Estado; el reconocerles su carácter independiente alteraría todas las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las constituciones que se habían promulgado en México. Así, el reconocimiento del Municipio Libre como base de la organización política y administrativa de los Estados dela Federación no implica, de ninguna manera, que en los Municipios se adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder [Sentencia dela Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de marzo de 1919, V, Semanario Judicial de la Federación, 5ª Época, Tomos I, p. 732 Y 734; iv, P. 739; XLVII, p. 1846 y LIII, p. 2583, entre otros] así, los Municipios sólo son Entes administrativos." (Covarrubias, 2008, p. 62)

[363] Por ejemplo: en el ámbito económico, el Congreso Local es quien determina los ingresos que en su momento concederán al municipio, y que según suponen ellos, es lo que necesitan; o bien, la desaparición o desintegración de los municipios según así lo crea pertinente el legislativo local. Inclusive en cuestión forestal, esto es, la fracción V incisos a) y d) del Artículo 115 de la CPEUM, refiere que corresponde a los municipios *en términos de las leyes federales y estatales* formular, aprobar y administrar la zonificación municipal, así como, controlar la utilización del suelo, sin embargo, bajo argumentos como *protección a ecosistemas forestales de la nación*, injustificadamente la legislación federal ha extendido sus facultades en perjuicio de los municipios, arrebatándoles la administración del uso del suelo bajo su competencia, contraviniendo la disposición constitucional en comento.

[364] "Debido, seguramente, a que el municipio tiene suprimida su potestad legislativa, disminuida y subordinada la judicial y sólo se ha presentado a los ojos de la comunicad con su potestad administrativa, responde fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos […]" (IIJ, 2011, 2568)

alcanzar a tener una autonomía económica[365] y hasta ese momento poder pensar también en una autonomía política y en una autonomía administrativa.

Lo anterior, simplemente por ser el municipio el núcleo[366] de la formación ciudadana, siendo los ciudadanos quienes deben abrirse paso para hacer valer sus opiniones y derechos en general, satisfaciendo así sus necesidades colectivas e individuales, mismas que deben ser satisfechas por el municipio como nivel de gobierno que es, así reconocido constitucionalmente.

3.5 Conclusiones

El municipio y el federalismo en México, son dos instituciones que van de la mano y que se han fortalecido con el paso del tiempo, subsistiendo ambos desde el inicio, aunque no de la misma forma como en la actualidad se puede apreciar.

El municipio en México, es el núcleo social en el que se desenvuelve su población, por lo que, es un nivel de gobierno que interactúa muy de cerca con ella, siendo un factor indispensable para el desarrollo regional y armonía poblacional. Además es considerado como una institución estructurada creada por el Estado, y determinado por las relaciones económicas de su sociedad, esto de acuerdo con su naturaleza y conforme a la escuela legalista y economicista, respectivamente.

---

[365] "La reforma, en síntesis, aclara completamente diversos aspectos y conceptos; se considera benéfica, y es un paso más con el ánimo de fortalecer la autonomía del municipio en el ámbito nacional; de ella se espera un cauce positivo para el logro de su objetivo fundamental, la autonomía económica del municipio" (Ibidem, 2011, P. 2574)

[366] "La Autonomía Municipal, entraña un núcleo básico de potestades que debe tener el Ayuntamiento en el cumplimiento de los fines para los que fue creado. El Ayuntamiento como Ente que integra en la menor escala la organización del Estado, tiene una base de atribuciones por mandato constitucional; con estos fundamentos, las leyes derivadas del ordenamiento constitucional, deberán permitir a la Corporación Local, de acuerdo a sus peculiaridades, garantizarle una estructura autoorganizativa, que le permita de manera autogestionable, satisfacer las necesidades de sus vecinos, mediante una autosuficiencia de recursos financieros.
Este nivel mínimo de Administración, debe coordinarse con la participación ciudadana en la resolución de su problemática, conjugando todos los elementos que conforman el núcleo básico de la Autonomía." (Covarrubias, 2008, p. 287)

Una propuesta que realiza esta investigación, consiste en enriquecer el concepto de municipio con los aspectos políticos, jurídicos, económicos y administrativos, para que se refuerce y entonces se pueda ostentar firmemente como un nivel más de gobierno en el federalismo mexicano y/o pacto-unión, interponiéndose con cierta autonomía en todos sus aspectos.

El municipio es una división territorial y una división de la organización política y administrativa de las entidades federativas, considerado esto como una fórmula de descentralización del poder público, pero que no le es funcional, por ser la federación y dichas entidades, las que cuentan con más facultades políticas y administrativas que solo le pertenecen a los municipios, quedándose éstos prácticamente limitados en su actuar y bajo órdenes de aquellos.

De los tres niveles de gobierno en México, el municipio debe ser contemplado como el primero de ellos, debido a la actividad de cada uno; a los hechos históricos de México; y jurídicamente lo dispuesto por los artículo 39, 40, 41, 115 y 124 de la CPEUM; además que el municipio les lleva ventaja a la federación y entidades federativas en cuanto a la cercanía e interacción con la población del país, y aunado a ello, les suministra los servicios básicos.

El trato social es también una función del municipio en el federalismo, y para que se pueda materializar tal función, debe estar respaldada en la personalidad jurídica, hacienda y autonomía, materializada en facultades y atribuciones que también son necesarias para cumplir con sus fines como nivel de gobierno que es.

Los municipios cuentan con personalidad jurídica de acuerdo a la CPEUM en la fracción II, representada por el Ayuntamiento, que a su vez, está compuesto por el Presidente Municipal, Síndicos, Regidores, Secretario, entre otros, mismos que actúan con base en sus funciones y materializan dicha personalidad de acuerdo a un caso en concreto.

La hacienda municipal respaldada jurídicamente por el Artículo 115 de la CPEUM en su fracción IV, se compone de los rendimientos de los bienes que le pertenecen al municipio, así como; la recaudación de las contribuciones, siendo la principal el impuesto predial. En cuanto a las contribuciones, como se sabe, el municipio solo puede proponerlas al Congreso Local, para que éste autorice o niegue, dejando al municipio limitado en su recaudación.

La determinación y recaudación de contribuciones se inclina solo a la federación, misma que cuenta con un gran abanico de facultades que demuestra un dominio absoluto hacia las entidades federativas y municipios, lo cual, dista de esa descentralización política, jurídica, económica y administrativa manifestada por la CPEUM, principalmente en lo dispuesto por los Artículo 39, 40, 41, 115 y 124.

En el tema de coordinación fiscal, en México más bien existe una dirección fiscal, dirigida por la federación, que traza el rumbo financiero de todo México, en el que poco o a veces nada pueden intervenir las entidades federativas y por consiguiente los municipios.

Los municipios no aprueban su Ley de Ingresos, quien lo hace son las entidades federativas, dejándoles aprobar solo el presupuesto su egresos, limitante que desde luego perjudica a los municipios.

La autonomía municipal en México supuestamente es vista desde una triple óptica, con la que no se cuenta para crear un desarrollo regional. Como se sabe, en las reformas a la CPEUM realizadas en los años de 1983 y 1999, se acentúo la presencia municipal, sin embargo, dichas reformas no se han podido materializar hasta la fecha, debido a tantas facultades con las que cuenta la federación interrumpiendo el actuar de las entidades federativas y de los municipios.

Las reformas de 1983 consistieron en: las legislaturas podían suspender ayuntamientos, declarar su desaparición, suspender y/o revocar el mandato de alguno de sus miembros; elección de regidores por representación proporcional; cobro del impuesto predial;

facultades reglamentarias; reconocimiento de derechos laborales de los trabajadores municipales; determinación de servicios públicos; y elaboración del presupuesto.

Las reformas de 1999 consistieron en: considerar al Ayuntamiento municipal como un órgano de gobierno; diseñar el plan de desarrollo municipal; preservación del patrimonio inmobiliario municipal; proponer tasas y tarifas a contribuciones.

De acuerdo a las reformas en comento, la triple autonomía municipal –política, administrativa y financiera- en la actualidad consiste en lo siguiente:

La autonomía política municipal se manifiesta en elegir popular y directamente a sus representantes, sin que intervenga intermediario entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. Además de *darse su propia legislación*, que su único alcance es la reglamentaria y administrativa, porque el Ayuntamiento no aprueba leyes como tal, por ser el Congreso Estatal quien lo haga, por ello, tal facultad política, se encuentra limitada.

La autonomía administrativa municipal consiste en la capacidad de gestión y de prestación de servicios públicos. La limitante se empieza a observar en el momento que la entidad federativa establece las bases para dicha gestión y prestación de servicios públicos, sin importar la necesidad de cada municipio. Esas bases se generan por legislación federal y estatal, y no se debe olvidar que los reglamentos y bandos de gobierno no tienen rango de leyes en sentido formal.

La autonomía financiera municipal consiste en que el municipio tenga la capacidad de contar con recursos económicos suficientes derivado de bases tributarias y no tributarias, además del manejo de su patrimonio y su disposición libre de su hacienda. Situación que desde luego en México está alejado de la realidad. Además de depender día a día de transferencias intergubernamentales –participaciones y aportaciones federales- que realiza la federación a través de sus entes federados.

Por lo que en México solo existe un municipio en forma constitucional y de papel. Y en la práctica se encuentran bajo una tutela política, jurídica, económica y administrativa que tienen las entidades federativas la federación sobre ellos.

Capítulo 4: México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal

4.1 México alejado del federalismo

Un Estado que opte por el federalismo, debe entenderse como aquel que involucra fuerzas distintas de las del poder unitario. Además debe contar con un espacio en el que sus partes integrantes se desenvuelvan política, jurídica, económica y administrativamente de forma autónoma y eficiente. Asimismo que ninguno de los miembros de tal sistema, intervenga en el régimen interno de cualquiera de los otros sin previa autorización.

Tal situación claramente se manifiesta limitadamente en México[367] aunque lo mencionen los Artículos 39, 40, 41, 115 y 124 de la CPEUM. El problema no se le adjudica a dichos preceptos constitucionales, sino a la interpretación que los poderes u órganos centrales les han dado a ellos, inclinándola a su favor. Esto sin considerar que la propia CPEUM no contempla a los municipios dejándolos fuera del federalismo, observándose ya que el Artículo 43[368] de dicho ordenamiento, solo contempla a los Estados como partes integrantes de la Federación, aunque posteriormente el 115 los retome bajo una limitada división política y administrativa de los Estados. Si esto pasa en la técnica legislativa en la norma suprema que tiene México, en su materialización se transforma totalmente, ocasionando que México se aleje cada vez más del federalismo[369].

[367] "Partiendo de premisas elementales puede afirmarse que el Estado Federal se integra por un conjunto de subdivisiones autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, comúnmente conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afectan de manera general tanto la integración y el desarrollo de la propia unión política como los intereses y las necesidades colectivas de las propias subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico." (Arrioja, 1999, p. 3)

[368] "Artículo 43. Las pastes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerreo, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Queretaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México." (CPEUM, 1917)

[369] "En nuestro sistema jurídico constitucional tenemos un sistema federalista, pero en la realidad, el comportamiento de nuestro país es un país centralista en materia de impuestos, baste decir, que actualmente nuestros Estados no tienen contemplado, dentro de sus legislaciones locales, un solo

Como se ha hecho referencia en los Capitulados anteriores de la presente investigación, la soberanía proviene del pueblo. En México, tal soberanía refiere que *el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*, por lo que, ese poder se debe interpretar como una finalidad social. Por lo tanto, los órganos emanados del pueblo y el poder público como entes rectores y supremos del Estado mexicano, se inclinaran siempre a favor y en beneficio del pueblo mexicano. Aunado a ello, el carácter de inalienabilidad de la soberanía, hace que sea inseparable o inescindible del pueblo mexicano, sin que se divida en dos o en tres, solo radica en el pueblo. Por lo tanto, las figuras de república representativa, democracia, laica y federal son emanados del pueblo, debiéndose manifestar en los tres niveles de gobierno, situación que se presenta de forma precaria en los municipios.[370]

Ahora bien, las facultades residuales teóricamente deben manifestarse en atribuciones y facultades de carácter político, jurídico, económico y social, para conducir en un mejor resultado o solución a los asuntos que correspondan en sus regímenes interiores de esas subdivisiones políticas y administrativas. Situación que en la actualidad en México difícilmente se da[371], debido a que, tales facultades materialmente pasaron ya a formar parte del catálogo de la federación[372].

impuesto que les permita sufragar los gastos mínimos de administración. Se habla de una dependencia financiera de nuestros Estados en relación con la Federación, de casi un 95 por ciento." (Cruz, 2012, p. 25)

[370] La fórmula establecida por el Artículo 124 constitucional, solo menciona a los funcionarios federales y a los estados, dejando nuevamente fuera a los municipios, que muchos dirán que por *lógica y técnica jurídica* son contemplados al mencionar a los estados, ya que, forman parte de estos. Lo cual, no es justificante para que no se manifieste expresamente en la CPEUM. Para que esto pudiera funcionar así como está, necesariamente tendría que haber una capacidad y voluntad política, además de un gran profesionalismo de los gobernantes, contra facultades mínimas a las entidades federativas y limitadas para los municipios.

[371] Como también se puntualizó en el Capítulo I de este trabajo, específicamente en el subtema la T*esis de la concentración y la descentralización*, aunado a ello, las excedentes facultades que en la actualidad tiene la federación a cargo.

[372] "En el artículo 124 se establecen las facultades residuales en las cuales se consigna que todo lo que no es de la Federación, le está reservado a los estados, lo cual parecería sensato. Sin embargo, a partir del siglo XIX, presenciamos una sobre-regulación del gobierno federal en todos los aspectos de la vida pública, al punto que, en los hechos, lo residual es prácticamente nulo. En consecuencia, es necesario evitar la exclusividad de la Federación en muchas de las materias que se ha arrogado como suyas, porque la exclusividad excluye." (Tamayo, et al, 2004, p. 64)

Es determinante que en la CPEUM se mencionen explícitamente las facultades de las entidades federativas[373] y desde luego incorporar y definir el concepto de autonomía de los municipios, dejando a un lado intereses de grupos de poder[374], para entonces dar paso a escenarios estatales y municipales mejores. Además de generar claridad en las facultades federales, estatales y desde luego municipales.

También es indispensable que las entidades federativas retomen parte de las facultades que le fueron quitadas por la federación[375], por ejemplo: algunas que menciona el artículo 73 de la CPEUM, respecto a la imposición y recaudación de algunas contribuciones, control territorial, entre otras.

Las entidades federativas se encuentran limitadas[376] en su actuar tributario, gracias a la inadecuada aplicación de distribución de facultades que realiza el *federalismo mexicano*, lo cual, es perjudicial para el desarrollo de estas y de sus municipios.

Además en México, la maquinaria de la burocracia federal en la actualidad es enorme y nada razonable, lo cual, confunde, dificulta y entorpece la tramitación administrativa e inclusive llega a la duplicidad de funciones[377] con las entidades federativas, por ello, es

[373] "Aunado a lo anterior, la celebración de tres grandes convenciones fiscales realizadas en los años 1925, 1932 y 1947, y las que tuvieron como función principal unificar el sistema fiscal nacional y establecer las fuentes de ingresos que deben corresponder a la Federación, estados y municipios, no han cumplido con esas responsabilidades." (Lanz, 1982, pág. 15)

[374] "En la práctica se ha demostrado que, cuando un gobierno estatal es de la misma corriente política del partido político en el Poder Ejecutivo Federal, los recursos son adecuados y sobre todo entregados a tiempo, y cuando el gobierno de algún Estado es contrario al partido político en el poder sucede lo opuesto." Cruz, 2012, p. 26)

[375] "Por otro lado, nos dicen que el problema, o uno de los problemas más complicados y más serios del federalismo, es el relacionado con el tema hacendario. En este ámbito ha existido un gran desequilibrio en perjuicio de los Estados y municipios.
Hacen ver su enorme preocupación en el tema de las esferas competenciales de los Estados, diciendo como las legislaturas de los Estados poco a poco han ido perdiendo terreno en el campo hacendario, convirtiendo a los Estados y municipio en dependientes temerosos de la Federación." (Fix Zamudio y Salvador Valencia, citado por Cruz, 2012, p. 30 y 31)

[376] "Nuestra Carta Magna fijó campos impositivos exclusivos a la Federación y campos tributarios reservados a los Estados; se estableció, pues, competencia tributaria a la Federación en aquellas materias que la Constitución reservó expresamente para ella y prohibió a los Estados realizar cualquier acto en otras materias. Dicha delimitación sigue vigente." (Ibidem, 2012, p. 53)

[377] La duplicidad se da entre la federación y las entidades federativas, y en unos casos con los municipios, por ejemplo: las áreas de la agricultura, ganadería, comercio, industria, el de la policía, desarrollo social, entre otras.

necesaria la transferencia planificada de recursos humanos, tecnológicos y financieros de la federación hacia las entidades federativas y a los municipios.

El adelgazamiento a las entidades federativas en todos sus ámbitos[378] ya debe de acabar. La administración pública centralizada y paraestatal en la actualidad se conforma por: la Oficina de la Presidencia de la República; Secretarías de Estado -16 para ser exactos-; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; Órganos Reguladores Coordinados; Órganos Desconcentrados; Organismos Descentralizados; empresas de participación estatal; instituciones nacionales de crédito; organizaciones auxiliares nacionales de crédito; instituciones nacionales de seguros y fianzas; y fideicomisos[379]. Pero ello, no ha funcionado, es así, que debe evitarse el crecimiento de la administración pública federal, y entonces hacer crecer la estructura de las entidades federativas y de los municipios con facultades propias que les den funcionalidad y eficacia.

La idea de hacer crecer la estructura de las entidades federativas y de los municipios, se puede llevar a cabo, con la transferencia de funciones, de recursos humanos y de recursos financieros de la enorme maquinaria de la administración pública federal[380], hacia las ya creadas áreas de las entidades federativas, y así, impulsar un desarrollo regional y desde luego un desarrollo económico que se vea reflejado en los ciudadanos mexicanos y en la población en general, y no en estructuras gubernamentales.

---

[378] La centralización de competencias, de recursos humanos, financieros, de políticas públicas, de facultades sobre territorios, etcétera, hacia la federación debe tener un fin, de lo contrario, las entidades federativas y sobre todo los municipios quedaran plenamente en el olvido.

[379] Con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 1, 2, 3, 17, y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

[380] "La Federación debe quedarse nada más con lo que tenga que ver con el bien común, por así decirlo, y las funciones y los servicios que afecten a todo el país, en todos los campos y en todas las materias, siempre y cuando se trate de materias o de servicios que exijan la atención directa y altamente especializada del Estado mexicano, o exijan una eficaz coordinación en todo el país, como se haría en materia de seguridad y el combate al crimen organizado, o en materia de relaciones comerciales entre las entidades locales, o de comercio exterior.
Por ejemplo, en materia de salud, la Federación debería quedarse con el control de laboratorios y medicamentos, el control sobre investigaciones en ciertas áreas, sobre aplicación de nuevos experimentos, de inventos y nuevas tecnologías, a los grandes centros de salud y hospitales e instituciones médicas de investigación altamente especializados. Y así en cada campo y en cada área. Transferir todo aquello que puede y que debe ser bien atendido por cada entidad, por cada municipio." (Barragán, 2007, p. 123 y 124)

Retomando lo planteado en los Capítulos I El Federalismo y II Modelos del Federalismo de esta investigación, en los que se explica las distintas teorías acerca del federalismo en México, mencionando: las tesis del Estado unitario, la tesis del Estado federal, y particularmente el federalismo como forma de gobierno por tratarse de México, considerando a la cosoberanía, concentración y descentralización; así como, se describen los distintos modelos del federalismo: coordinado, orgánico, cooperativo, participativo, dual y federalismo como forma de gobierno en México. Además de lo planteado en al Capítulo 3, que se relaciona al municipio con el federalismo; es necesario estudiar al federalismo desde otra perspectiva, en donde si tenga cabida –y sea funcional en el caso de México-, porque, lo que demuestran tales Capítulos es que alguna doctrina, las tesis, las facultades de la federación y el derecho objetivo mexicano, tratan de forzar la existencia de un federalismo mal planteado, cuando más bien, lo que siempre ha existido de acuerdo en los hechos históricos y sus constituciones es una forma de gobierno federal[381], que comprueba que México está alejado del federalismo bajo tan oscuro enfoque[382].

---

[381] "Bueno, frente a estos planteamientos clásicos, nosotros hemos querido proponer un punto de vista, que no es nuevo, pero que sí ha estado en el olvido, o no se le ha tomado en cuenta. Este punto de vista es el de presentar el federalismo como una forma de gobierno y no de Estado. Así se expresan, desde 1824, las Constituciones federalistas de México […]

Nosotros creemos que el punto de vista de los textos mexicanos (para no aventurar opinión alguna sobre los textos de otros países), además de la importancia intrínseca que puedan tener para los mexicanos, resuelve adecuadamente esos extremos difíciles y contradictorios de la teoría clásica del federalismo: primero, no se entra en la discusión relativa a la soberanía, ni a los extremos de si pertenece a la Federación y a los estados (tesis de la cosoberanía); o de si solo pertenece a la Federación y no a los estados, o de si más bien pertenece a los estados y no a la Federación; y, segundo, se plantea lo federal como un simple principio para distribuir el poder en dos ámbitos, el federal y el ámbito local: es decir, lo federal se toma como una forma de gobierno. Incluso, dicha distribución del poder puede llevarse al nivel municipal.

En suma, en mi opinión, el tomar lo federal como una forma de gobierno en los términos de los textos mexicanos, favorece muchísimo y no trae ninguna de las complicaciones de las teorías clásicas, las cuales, al menos, no pueden, ni deben tomarse como explicación única posible del fenómeno federalista." (Barragán, 2007, p. 125 y 126)

[382] "Dada su estructura jurídica, hay tres condiciones operativas necesarias al Estado federal: el que las entidades federativas, en primer término, tengan una zona significativa de competencia, es decir, que sus facultades sean suficientes para establecer un equilibrio real con el centro nacional, siempre dotado de facultades que revisten mayor fuerza real.

En segundo término, que los gobiernos de las entidades federativas cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con las responsabilidades que tienen asignadas.

Por último, que las circunstancias políticas y sociales reales favorezcan el cumplimiento efectivo de la autonomía estatal, de manera que los gobiernos de las entidades federativas efectivamente ejerciten el poder local.

Ninguna de las tres condiciones se ha dado en México. El federalismo mexicano requiere una descentralización verdadera." (Gamas, 2001, p. 759 – 760)

Es necesario comprender que el federalismo mexicano no es funcional en el aspecto financiero municipal en la realidad, el centralismo real que vive, acaba con el desarrollo regional y desde luego nacional[383], haciendo caso omiso al *pacto-unión* con el que se le dio vida a la federación mexicana en las Constituciones de 1824, 1857 y ratificada en 1917 todavía vigente[384].

México en la actualidad y de acuerdo a sus realidades sociales, con la falta de materialización del federalismo, se está privando de un desarrollo político, jurídico, económico y administrativo en cada una de sus entidades federativas y sobre todo en cada uno de sus municipios[385], el cambio en ello y considerando la propuesta de esta investigación, se podría restar ese paternalismo de la federación.

La demagogia del federalismo con la que componen sus discursos los gobernantes[386] mexicanos, es el resultado de no aceptar el mal funcionamiento del mismo, porque su

[383] "Dadas las diferencias existentes entre las distintas regiones de México, la incidencia de la crisis más reciente no ha sido ni mucho menos homogénea en el territorio nacional. Las entidades más afectadas han sido aquellas con mayores nexos con los Estados Unidos. De igual modo, la forma de interrelación ha condicionado los efectos de la crisis. En el sur, por ejemplo, donde el único vínculo existente con la economía global es la emigración de los trabajadores, que luego envían remesas, el contagio ha venido por esa vía. En el norte, donde gran parte de la producción se destina a la exportación hacia los Estados Unidos, el descenso de la demanda dio lugar a una caída de la producción y a una gran pérdida de empleos. El predominio del sector informal en el sur, frente al formal en el norte, también contribuyó a generar reacciones diferentes. Mientras que en la frontera norte aumentaba la tasa de desocupación, en Guerrero, Oaxaca y Chiapas se crearon puestos de trabajo durante la crisis, la mayor parte de ellos en condiciones de auto subsistencia, aunque también es cierto que no se destruyó empleo formal como sí ocurrió en el norte. El efecto de la crisis global en la región sur de México tuvo origen en el deterioro de las relaciones laborales de los Estados Unidos, la pérdida de empleos, más que proporcional para los extranjeros y en especial para los del sur de México, de incorporación más reciente y con menor grado de cualificación, resultó en un brusco descenso delas remesas enviadas, lo que unido a la situación de pobreza generalizada obligó a parte de la población a incorporarse a la actividad económica, concretamente, al sector informal. (Arnaldo, R. A., Ávila, C. H., Schweitzer, A. F., Org., 2014, p. 133)

[384] La idea es que con el federalismo cada entidad federativa y municipio conserve su carácter individual, que su propio gobierno y legislatura trabajen en coordinación con la federación, pero no a través de una jerarquización o subordinación. Además de que ningún nivel gubernamental interfiera en las competencias del otro.

[385] La realidad es que el municipio en México, está subordinado a un sistema de composición con una visión centralizada de la vida política, jurídica, económica y administrativa al ejercer el poder. Generando entonces, una federación superior con capacidad de árbitro, de intervención y decisión con fuerza coactiva.

[386] "Con relación a la democracia, entendida como el ejercicio del poder equilibrado y como la implantación del valor de la confianza, debemos admitir que la Federación no confía en los estados; éstos último se quejan con razón, aunque paradójicamente tampoco confían en los municipios, dejando entrever que recíprocamente no se consideran suficientemente aptos para cumplir con sus atribuciones y compromisos, en el marco de un régimen de concurrencias. México está en condiciones de entrar de manera vigorosa y exitosa a este siglo, por la puerta grande; con un Estado-nación que se integre equilibradamente por tres

realidad es que: México con el modelo actual de gobierno, se aleja cada vez más del federalismo.

4.2 México con autonomía municipal limitada

El municipio en México es considerado la célula básica, entonces por lógica debiera ser la primera instancia de gobierno de la organización política, jurídica, económica y social de México, fundamentándose en los Artículos 39, 40, 41, 115 y 124 de la CPEUM. Al ser entonces un núcleo social la población municipal, genera a diario sus dinámicas propias con la finalidad de lograr una convivencia benéfica, convirtiéndose el punto básico de toda la nación mexicana[387].

El municipio debe ser el origen de las nuevas instituciones, para ser implantadas a nivel estatal y federal, considerándose como base de la división territorial, de organización política, de la organización administrativa y de la o*rganización financiera* de los Estados, y no como en la actualidad es: donde los cambios parten del centro hacia los estados y por último hacia los municipios, dejando a éstos en total estado de indefensión y sin participación alguna, incluso en facultades y atribuciones que sólo a él le pertenecen, dañando el desarrollo regional, por lo que el fortalecer lo local es un tema urgente en la agenda actual[388].

ámbitos de gobierno fuertes y, sobre todo, donde la fuerza de uno no sea en detrimento del otro." (Camacho, 2004, p. 48)

[387] Es importante mencionar que en los municipios rurales e indígenas, se presenta un cierto grado de dispersión, careciendo de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos. Sobresaliendo su lenguaje local y su dedicación a actividades productivas como son: la agricultura, ganadería, pesca, y minería.

[388] "Esto no sólo es un pensamiento de inspiración ´localista. Tampoco es sólo un mecanismo de defensa ante la inevitable internacionalización. Es además, una estrategia de reinserción en las nuevas condiciones regionales, nacionales y mundiales. De hecho hay evidencia de esta tendencia y de los beneficios de fortalecer lo local. El continente europeo por ejemplo, que es la región más avanzada en el actual proceso de internacionalización, muestran un fortalecimiento de los espacios locales como generadores de nuevas estrategias para el desarrollo, de nuevas formas y prácticas de gobierno de nuevos mecanismos para la gobernabilidad.

Es claro que sin células fuertes el conjunto del organismo tiende a debilitarse. Es cada día más evidente que si fallan los gobiernos locales, falla el conjunto nacional, e incluso el proceso de internacionalización se debilita, se atrofia o hasta se paraliza. Cada día es más claro que lo global depende de la dinámica local. Es obvio, lo global no deja de ser un discurso, lo local es el contenido. Cuando se habla de lo global no se

Las decisiones deben tomarse en el lugar en el que se aplicarán, por ello, los cambios, tomas de decisiones, participación y demás actividades, deben partir del municipio hacia la entidad federativa y por último hacia la federación. En relación a esto, actualmente se está implementado un programa llamado *Agenda Desde lo Local*[389], en el que se puede apreciar una parte de la necesidad de cambio. El gran problema de este proyecto, es que recae en la federación, no se aplica de forma general, y simplemente es una evaluación, y por lo tanto, no se cumple con la expectativa.

El municipio en México al ser un ámbito de gobierno -reforma de 1999 al Artículo 115 constitucional-, debe estar respaldado realmente por la separación de facultades[390] -y no como se observa en la actualidad- entre las entidades federativas y la federación, pero además, debe existir un reconocimiento por ellas –Estados y Federación- o sea, legitimación de dicha separación, para que éste cumpla con sus objetivos y beneficie a la población.

habla de algo diferente a lo local, simplemente se hace referencia al fenómeno resultante de una movilización local que se multiplica y se aglutina e interconecta de formas diversas." (Cabrero, Coord., 2002, p. 21 - 22)

[389] "La Agenda Desde lo Local, es un programa y una metodología desarrollada por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que parte de un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base a éste, poder focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población." (http://inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_que_es_agenda 13/08/2016)

[390] "Con motivo de la décima reforma, realizada al artículo 115 constitucional y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el jueves 23 de diciembre de 1999, se reconoció al municipio como un ámbito de gobierno al igual que el federal y el estatal, se reconoció el cometido claro del Ayuntamiento que es el de gobernar, para tal efecto se sustituyó en el párrafo primero de la fracción I, la palabra 'administrado' por la de 'gobernado', así antes de la reforma decía 'I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa', y ahora dice 'I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa'. El Senador Carlos Medina Plascencia, el 29 de marzo de 2001, propuso un punto de acuerdo para lograr que los Estados cumplieran con la reforma al artículo 115 constitucional y en uno de sus párrafos señalaba 'El tratamiento del municipio, como dependencia o acto de descentralización por región respecto de los gobiernos estatales, fue sin duda, el agravio histórico más agudo respecto de nuestro más antiguo orden de gobierno. Es por ello que reivindicación del municipio como un ámbito y orden de gobierno, implica el reconocimiento de su mayoría de edad y por ello de su emancipación; asistimos pues a la inauguración constitucional de lo que siempre debió ser: espacio de vida común, primer responsable de su propio desarrollo." (Robles, 2013, p. 53)

La autonomía municipal[391] en México solo es una ficción, por no poderse llevar a cabo en la realidad y entonces lograr tener un margen loable en la actuación de este orden de gobierno.

La problemática de la autonomía que siempre ha acompañado al municipio, es que éste se encuentra inmerso en una entidad federativa[392], por ello, la gran relación de dependencia existente entre éstos. Y como se explicó en el Capítulo 3 en el subtema 3.4.3 *Autonomía municipal* de esta investigación, el sentido que en la actualidad se le da a la autonomía municipal[393] se reproduce en una *débil* triple óptica: política, administrativa

[391] "[…] adentrándonos más a fondo en la investigación de tan interesante tema del Derecho Municipal, enumeramos a continuación la problemática que estimamos más significativa para llegar a conclusiones válidas sobre la autonomía de que gozan los municipios.

A) En primer lugar debemos anotar; por obvio que sea, la propia falta de acuerdo previo que existe sobre el asunto entre las diversas áreas que investigan y estudian al Municipio: el Derecho, la Ciencia Política, la Sociología, etc.
B) En segundo lugar, la significación multívoca y emotiva que tiene dicha expresión y que con tanta claridad la han señalado varios autores italianos;
C) En tercer lugar, porque la autonomía como característica y elemento de los Municipios fue variando a través de la historia, de ahí que sea muy diferente la idea que se tenía de la autonomía en Roma, la Edad Media y la Época Contemporánea, desde luego porque el concepto de Municipio ha tenido a su vez, variaciones […]
D) En cuarto lugar, porque la existencia de una gran cantidad de definiciones muchas veces contradictorias, hace casi imposible, como mejor lo dice Albi, formular una 'construcción doctrinal que recoja y hermane las distintas escuelas'. Estos obstáculos emanan de variados orígenes históricos y diversos fundamentos ideológicos de los regímenes municipales. En efecto, simplemente se puede señalar en este sentido '*self goverment*' y el '*home rule*' británico, que luego fructificó magníficamente en los Estados Unidos; al igual que la influencia del '*pouvoir municipal*' originado en la Revolución Francesa; extendidos estos conceptos en la particular configuración del Municipio español, trasladado luego a América. Finalmente el concepto alemán de '*selbstuerwaltung*' […] que tanto ha influido en la organización municipal de Europa contemporánea.
E) En quinto lugar, porque si bien está vigente en los textos legales de muchos países el principio de la autonomía municipal, fácilmente se aprecia que entre lo normativo y lo sociológico hay una distancia que parece insalvable. De ahí que Salvador Dana Montaño, distingue entre la sociología Municipal 'el ser del Municipio, según la ley', y la Ciencia del Gobierno Municipal 'el deber ser del Municipio según su naturaleza y fines) y Germán Bidart Campos sostenga, con su enfoque trialista del derecho, que 'en el ámbito municipal hallamos muchas veces en divorcio entre el orden fáctico y el orden de la valoración´. También con Dana Montaño podríamos llamar a esto formalismo y realidad de los regímenes municipales." (Quintana, 2011, p.176 - 177)

[392] "Por eso es importante lo que manifestaba desde 1879 Juan M. Vázquez: debe separarse lo más pronto que sea posible el principio o la organización que sostiene a la autoridad absorbente del estado y aceptar la libertad de los municipios, esto será también reconocer la existencia natural y libre de las poblaciones, así como se ha reconocido la existencia natural y libre de los hombres" (Vázquez, 1879, p. 183 – 184 citado por Cabrera, 2009, p. 226 -227)

[393] "En sentido moderno, entendemos a la autonomía municipal como: El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad: cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y,

y financiera. Lo anterior, confirma la tutela que hasta el momento cada entidad federativa tiene con sus municipios, además de la federación.

Ahora bien, si se considera que existe una autonomía constitucional de la que respalda el Artículo 41 de la CPEUM, aun así, ésta se encuentra limitada, toda vez que las entidades federativas no pueden legislar libremente con lo que respecta a su régimen interno y de hacerlo, no deben contravenir el pacto federal y esto es colateral al municipio. Entonces, los artículos 41, 115 y 124 constitucionales, no otorgan autonomía expresa al municipio[394], sino que, tal *autonomía* se le *concede implícitamente* a través de facultades otorgadas por el pacto federal, y aun así, es fuera de la realidad.

La autonomía en los municipios no debe considerarse como una finalidad, sino, como un instrumento o un medio *sine qua non* que les garantice defender sus atribuciones y facultades. Esta mala percepción en México, se ha debido al olvido de los municipios por las legislaciones que se han creado por parte del insuficiente quehacer legislativo, y no culpando a las instituciones de la Ciencia del Derecho, lo cual, convierte en víctima al municipio acarreando el daño a su población que la ha estancado en la mayoría de sus rubros políticos, jurídicos, económicos, administrativos y sociales, incluso también, en la manutención y propagación de su cultura.

Lo anterior, considerando que en su momento con prerrogativas surgidas por la Constitución de Cádiz –entre 1819 y 1821-, en algunas partes de México, los municipios

finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado." (Quintana, 2011, p.191)

394 "De esta manera, el municipio es constitucionalmente libre pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y alejada de la realidad social. Es el municipio el que mejor sabe sus necesidades y la manera de resolverlas, por ser el nivel de gobierno más cercano a la población. Pero ni la Federación ni las entidades le dan libertad verdadera, sobre todo en ámbitos como el económico, pues es el Congreso del estado quien determina los ingresos que concederá al municipio, según lo que se necesite, así como en el aspecto de la desaparición de ayuntamiento según lo crea necesario el Legislativo estatal. Esto termina con el concepto de soberanía del pueblo, si de manera democrática pensamos en la participación del pueblo en la elección de su autoridad creemos que la revocación de mandato debería hacerse por votación directa del padrón ciudadano de cada municipio, puesto que el ciudadano en este sentido es el mandante, y no el Legislativo estatal." (Cabrera, 2009, p. 223)

gozaban de gran influencia en la estructura fiscal de las provincias y por lo tanto tenían autonomía, que incluso parte de lo que recaudaban lo ingresaban a las arcas provinciales[395].

¿Si esto pudo hacerse hace dos siglos atrás, porqué ahora no? La idea es que actualmente se realice empezando con el reconocimiento de la *autonomía municipal constitucional*, considerando la experiencia de dicha época para mejorar lo que en su momento no fue pertinente. México cada vez más alejado del federalismo y los municipios mexicanos con autonomía municipal limitada, esa es la realidad en estos días.

Es necesario el acercamiento al federalismo y no precisamente un *nuevo federalismo* como algunos doctrinarios lo consideran*[396]*. La adecuación de las normas secundarias de la CPEUM; la percepción del federalismo como forma de gobierno; además de la devolución por parte de la federación de facultades a las entidades federativas y colateralmente a los municipios; la manifestación expresa de la división de facultades de los tres niveles de gobierno en dicha norma suprema; y el municipio como base de la división la organización financiera de los Estados, coadyuvará para reestablecer el verdadero federalismo en México.

Es verdad que en México el municipio en la actualidad está elevado a nivel constitucional con *libertad municipal[397]*, y que tal norma lo reconoce como un nivel de gobierno, sin

[395] "El restablecimiento de la constitución de Cádiz ahondó este proceso de descentralización fiscal. Entre 1820 y 1821 se crearon 22 nuevos ayuntamientos en igual número de villas y pueblos. De inmediato, estos ayuntamientos asumieron las atribuciones antes detentadas por las juntas de arbitrios. Pero las juntas fueron una parte de las atribuciones fiscales que asumieron y ejercieron los nuevos concejos civiles. Otra cuota mayor la proporcionó la propia legislación gaditana, al dotar y reconocer a los cabildos de las poblaciones de una amplia jurisdicción fiscal. En este sentido, los ayuntamientos de las poblaciones nacieron con un considerable dominio sobre gran parte de las contribuciones generadas en sus territorios, además de que se convirtieron en los mediadores entre el gobierno del estado y los contribuyentes. (Zoraida, Coord., 2003, p. 276)

[396] "De lo anterior se desprende que es necesario un nuevo federalismo, donde esta autonomía municipal se pueda ver reflejada en la transformación misma de la sociedad, y al mismo tiempo una nueva cultura donde al municipio se le dé una mayor amplitud, para responder a las necesidades propias que por la dinámica social se van generando, y se adapte a los nuevos tiempos." (Cabrera, 2009, p. 227)

[397] "Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano elaborador de la jurisprudencia en México, refiriéndose a la 'Libertad Municipal', estableció que se podrá ampliar por los Entes Federados, pero sin contravenir los preceptos relativos a la Constitución; ya que sólo se les concede la facultad de administrar [Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 17 de noviembre de 1917]. Sin

embargo, la dependencia que tienen de sus entidades federativas y de la federación y su dominio de éstas para con aquel, son vistas a simple luz, dejando sin efectos la tan ansiada autonomía municipal.

Los municipios en cada región de México[398], han sido indispensables en su estructura gubernamental, aunque ésta lo empiece a considerar hace poco – con las reformas de 1983 y 1999-. Debido a este antecedente, se le debe reconocer su participación en la materialización del *entonces federalismo* y otorgarle plena autonomía en su actuar, por ser ellos parte integrantes de los Estados y de la federación como en la actualidad se conocen, además ser los más cercanos a la población que conforman a todo México.

4.3 El municipio y el sistema nacional de coordinación fiscal en México

Las políticas recaudatorias, ingresos, gastos, financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas, son conceptos que inspiran a una coordinación fiscal en de toda una Nación, con la finalidad de estructurarse un mejor desarrollo político, jurídico, económico y social.

---

embargo, y en contradicción con la anterior doctrina, la Corte señaló que de acuerdo con la Autonomía y libertad que les ha concedido la nueva Constitución [1917] a los Municipios, no tienen todos los privilegios de un poder independiente dentro del Estado; el reconocerles su carácter independiente alteraría todas las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las constituciones que se habían promulgado en México. Así, el reconocimiento del Municipio Libre como base de la organización política y administrativa de los Estados dela Federación no implica, de ninguna manera, que en los Municipios se adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder [Sentencia dela Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de marzo de 1919, V, Semanario Judicial de la Federación, 5ª Época, Tomos I, p. 732 Y 734; iv, P. 739; XLVII, p. 1846 y LIII, p. 2583, entre otros] así, los Municipios sólo son Entes administrativos." (Covarrubias, 2008, p. 62)

[398] "El municipalismo fue el factor que más tarde llegó a la historia de Guanajuato. La multiplicación de los cabildos a cobijo del restablecimiento de la Constitución de Cádiz en 1820 favoreció que estas instituciones se convirtieran en actores centrales en el orden político postindependiente. Quedó en sus manos la organización de las milicias cívicas y la distribución, recaudación y, en muchos casos, la administración de las rentas propias del estado. Además, los diputados del Congreso fueron elegidos por todos los ayuntamientos. Milicias, fiscalidad y representación política. No es extraño, entonces, que los cabildos marcaran la estructura y el funcionamiento en Guanajuato del sistema federal en una doble vertiente: por una parte, influyeron notablemente en las múltiples relaciones entre el gobierno nacional y los poderes ejecutivo y legislativo de Guanajuato; y por otra, determinaron el área de influencia, por lo menos fiscal y militar; de la federación al interior del estado." (Zoraida, Coord., 2003, p. 286 - 287)

Si se recuerda en los temas de 3.4.3 y 4.2[399] en los cuales se desarrollan los temas de autonomía política, administrativa, financiera, y la limitación de éstas en México, se concluyó que es necesario que los municipios cuenten con una autonomía financiera para que logren existir las dos anteriores, por lo que, la CPEUM debe establecer con precisión las reglas a seguir[400] sobre las fuentes de riqueza que dispongan la federación, las entidades federativas y desde luego el municipio, para que cada una de esas esferas de gobierno puedan financiarse por sí mismas. Además, no permitir interferir en competencias de unas con otras, separando totalmente las mismas, con la finalidad de no caer en error o que se vicie el modelo.

Actualmente en México, la recaudación fiscal se concentra en la federación[401], esto de acuerdo en lo mencionado en el párrafo anterior, materializándose un centralismo económico, que por lógica conlleva a un centralismo político y desde luego jurídico, económico y administrativo. Es este uno de los grandes motivos, por los que tanto las entidades federativas y los municipios dependen[402] política, jurídica, económicamente y administrativamente de la federación, que es quien les *proporciona* los recursos para su subsistencia. Sumisión que perjudica en gran medida a los municipios, ya que las obras y servicios públicos no deben estar sujetos, como hasta hoy, dejando a un lado la planeación democrática.

---

[399] 3.4.3 Autonomía municipal y 4.2 México con autonomía municipal limitada, respectivamente.

[400] "Sin embargo, nuestra realidad es muy distinta, ya que la Constitución General de la República ha ido estableciendo un sistema muy poco claro que, en la práctica, se ha traducido en un grave expansionismo tributario del Gobierno Federal en detrimento de las potestades fiscales de las entidades federativas y de los municipios". (Arrioja, 1999, p. 599)

[401] "Se resaltó el hecho de que por razones históricas relacionadas con la construcción del federalismo en México, así como por elementos políticos y disposiciones legales, la política tributaria en México en la práctica ha estado caracterizada por tendencias centralizadoras que se materializan en la concentración de potestades recaudatorias por parte de la Federación, la cual condensa la mayor parte de los recursos fiscales (96%), en detrimento de la recaudación de los estados y municipios (4%). Por otra parte, en materia de transferencias federales, el panorama exhibe una notable dependencia de los estados y municipios respecto a los recursos que la federación canaliza vía participaciones y aportaciones, a la razón de un promedio de 91.5% [...]" (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal* –relatoría- Saltillo, Coahuila, 11 y 12 de mayo de 2004, citado por Cabrera, 2009, p. 228 y 229)

[402] "Si bien nuestro sistema federal se ha caracterizado por un marcado centralismo, en este momento la dependencia y subordinación de los estados y municipios al mandato del centro es total. El titular del Ejecutivo federal establece su dominación desde cuatro líneas de control y éstas son de carácter político, jurídico, administrativo y económico, de esta manera en cualquier decisión que se quiera tomar desde el punto de vista regional, necesariamente debe participar el gobierno federal."(Ibidem, 2009, p. 231)

La determinación de distribución de facultades entre la federación y las entidades federativas a partir de 1917, en conjunto con la obligación de los mexicanos a contribuir con la Federación, *Distrito Federal*[403] –Ciudad de México-, Estados y Municipios, fue lo que dio pauta a establecer impuestos de forma concurrente[404] entre la federación y las entidades federativas, y en su caso, los municipios.

La coordinación fiscal[405] se debe materializar con la participación que se otorga a las entidades y a los municipios por recaudación y/o ingresos federales, dispuesto por la CPEUM y la Ley de Coordinación Fiscal[406] publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, entrando en vigor el día 1 de enero de 1980, la cual determina la coordinación del sistema fiscal de la federación con los de los estados y municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal[407] -LCF-, en un principio -pero más ahora- necesitaba ser más congruente en cuestión de uniformidad y armonía, en cuanto a la distribución de los

[403] "El Distrito Federal cambia a Ciudad de México a través del Decreto publicado el día 29 de enero de 2016 "DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México." (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016, 13/08/2016)

[404] "Debe distinguirse de la concurrencia fiscal, que se presenta cuando tanto la Federación como las entidades gravan con dos o más tributos diferentes una misma fuente de ingresos. Esto significa que, mientras en la coordinación existe un solo crédito fiscal que pertenece a la potestad tributaria de la Federación, en la concurrencia estamos en presencia de un típico caso de doble tributación." (Arrioja, 1999, p. 623)

[405] "La coordinación fiscal es la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias y la concertación de las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno en un Estado. La coordinación fiscal suele estar vinculada con la estructura federal, como forma de organización del territorio de un Estado. En relación con el federalismo, la coordinación fiscal es la armonización de las facultades tributarias y de las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas." (IIJ, 2011, p. 896)

[406] "**Artículo 1o.-** Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para 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." (Ley de Coordinación Fiscal [LCF], 1980)

[407] "En la exposición de motivos de dicha ley se dijo que 'los Estados en base a su soberanía' podrían optar por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o no hacerlo. Cabe señalar que la formulación de dicha ley no favorece al sistema, respecto de cuidar su soberanía, ya que se les dice que es optativo adherirse, pero si no lo hacen, no se les dará el por ciento de recursos que les correspondan y, además, se seguirán cobrando los impuestos federales en sus territorios.
En esta ley fiscal, también, se crean los organismos para vigilar el desarrollo de la coordinación: Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas." (Cruz, 2012, p. 62)

recursos a los estados y municipios, por ello se piensa en un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal[408].

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal[409] se manifiesta a través de convenios[410] suscritos por la federación y las entidades federativas, en donde dichas entidades se comprometen a ceder parte de su potestad tributaria a la federación. La respuesta o *contraprestación* a dicha cesión de facultades a *favor* de las entidades federativas, es entonces, una *especie de regalo o donaciones* que *ayuden* a subsistir sus presupuestos y el de sus municipios[411], cosa que es perjudicial para ellos, por estar prácticamente *atados de manos*.

---

[408] "El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal en vigor a partir del primero de enero de 1980. Desde su creación en la propia Ley, se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo en Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en sus ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales; a través de dichos órganos, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo." (http://sncf.gob.mx/organisims/default.aspx 13/08/2016)

[409] "La coordinación fiscal se establece debido a la concurrencia impositiva, que permite expresamente la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano*, al no separar las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los tres niveles de Gobierno (federación, estado y municipio), con excepción de las reservas a la Federación, actualmente en su artículo 73 fracción XXIX inciso 5º. relativas a las contribuciones especiales sobre: Energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillo y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción, y consumo de cerveza.

Con excepción de estos gravámenes que recaen sobre las fuentes reservadas a la Federación, la Constitución Política Federal, de acuerdo con su artículo 124, permite a los estados establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales, y en el artículo 115, las legislaturas de los estados aprueban las *Leyes de ingresos de los Ayuntamientos*, en los que se decretan los impuestos necesarios para cubrir los presupuestos de egresos municipales." (Oropeza, 2001, p. 86)

[410] "El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es el convenio celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas, en el cual se detalla la participación de éstas sobre los impuestos federales, siempre que suspendan o deroguen determinados impuestos. Cabe mencionar que la adhesión se debe realizar de manera integral y no sólo en relación con determinados ingresos federales. Debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad correspondiente. La coordinación puede realizarse también en derechos." (Cruz, 2012, p. 62)

[411] "Esto último, como contrapartida, conlleva a una gran desventaja, pues conduce al centralismo fiscal, opuesto por una esencia a la naturaleza jurídico-constitucional del sistema federal en el que supuestamente vivimos. La coordinación, en la práctica, nos está llevando a un régimen tributario en el que solamente subsistan contribuciones federales y una serie de participaciones que, a manera de donaciones graciosas alimenten la subsistencia presupuestaria de las entidades federativas y de los municipios. Semejante contexto, que es una ya realidad palpable en nuestro medio, significa sólo una cosa: el centralismo político-económico, que convierte la teórica autonomía constitucional de las entidades y de los municipios en letra

En la actualidad el resultado de la coordinación fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es un centralismo que contraría el objetivo de tal coordinación. Las entidades federativas participan limitadamente y los municipios en lo mínimo, es un gran deterioro financiero que están produciendo a estos dos niveles de gobierno, pero sobre todo al último en mención, prácticamente lo están desapareciendo.

La implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal[412] y en general de la coordinación fiscal, es para que opere de acuerdo a la CPEUM, atendiendo a la reforma[413] de 1979 a la fracción XXIX en su Artículo 73, sin embargo, tal ejecución se ha *viciado*, ya que, ha abarcado otras contribuciones[414] y por lo tanto, ha mermado la recaudación tributaria de las entidades federativas.

---

muerta, pues sin autosuficiencia tributaria no puede hablarse de 'autonomía', 'soberanía en lo concerniente a su régimen interior', 'municipio libre', ni nada que se le asemeje." (Arrioja, 1999, p. 625)

[412] "Ramón Castañeda Ortega menciona que los cuatro principales objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

a) Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, los municipios y el Distrito Federal. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno principalmente atiende a algunas causas que son: el evitar la duplicidad o multiciplidad tanto en los gravámenes impuestos al gobernado como en los costos de vigilancia y recaudación de los impuestos, el evitar competencias fiscales entre los estados buscando atraer inversionistas y para fortalecer las finanzas públicas de los estados, participando a éstos en un porcentaje de la totalidad de los ingresos federales y no sólo de determinados impuestos participables.
b) Establecer la participación de las haciendas públicas de las entidades, de los municipios y del Distrito Federal en los ingresos federales, y distribuir tales participaciones. En el actual Sistema de Coordinación se establece un porcentaje determinado de participación de las entidades federativas en base a la totalidad de los ingresos federales, lo que trae mayor certidumbre y dinamismo a las finanzas de cada estado.
c) Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. El Sistema de Coordinación establece mecanismos por los cuales los estados y municipios en coordinación con la Federación realizan funciones en materia de administración de los ingresos federales, tales como el registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración.

Construir organismos en materia de coordinación fiscal dando las bases para la organización y funcionamiento del sistema. La Ley de Coordinación Fiscal en su capítulo IV, establece lo relativo a los organismos en materia de coordinación fiscal, su integración y sus facultades." (Castañeda Ortega, citado por Cruz, 2012, p. 60 y 61)

[413] "La entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales (es decir, las que gravan energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza), en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondientes a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica." (Arrioja, 1999, p. 624)

[414] "A pesar de lo anterior, en la práctica el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha hecho extensivo a todas las contribuciones federales que le han parecido convenientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo de manera especial a los dos principales tributos federales: el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado. Esto significa que la coordinación fiscal no solamente ha disminuido de manera sustancial las potestades tributarias de las entidades federativas y de los municipios

Es así que, nuevamente se refleja el centralismo fiscal, en el *sistema federal* que se vive en México. La coordinación fiscal en la actualidad simplemente se limita solo en contribuciones federales, participaciones y aportaciones *mínimas* que distribuyen a las entidades federativas y a sus municipios[415].

Una vez más, se corrobora que la federación se ha aprovechado y ha sacado ventaja sobre las entidades federativas y desde luego de los municipios, de la ya viciada coordinación fiscal, haciendo caso omiso a las facultades residuales mencionadas en el Artículo 124 de la CPEUM[416].

He aquí la necesidad de un cambio estructural e integral en cuanto al federalismo en México, si se desea retomar el rumbo del que en su momento plantearon sus precursores en 1824 y como se ha señalado en el presente trabajo. Propuestas son varias[417] y que

---

al convertirlos en simples dependientes de las participaciones federales, sino que se ha establecido y se ha consolidado a lo largo de casi tres décadas, después de haber entrado por la puerta falsa de la inconstitucionalidad." (Ibidem, 1999, p. 625)

[415] "La coordinación fiscal, lejos de representar una solución idónea al complejo problema competencial que se da entre la federación y las entidades que la componen, así como entre las propias entidades y sus municipios, constituye un obstáculo más que, en la medida en que siga creciendo, generará nuevos y mayores intereses creados, que tenderán a alejarnos de la verdadera solución. Por eso cabe afirmar que se trata de una cuestión que demanda atención inmediata a nivel de reforma constitucional. Para lo cual, desde luego, se va a requerir de una gran voluntad política y de una gran capacidad de negociación y conciliación." (Ibidem, 1999, p. 625)

[416] "La Federación tiene competencia fiscal ilimitada con base en la fr. VII del a. 73 constitucional, el cual establece que 'El Congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto'. Con base en esta disposición la SCJ ha hecho caso omiso en materia fiscal del a. 124 constitucional, que determina que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales se encuentran reservadas para las entidades federativas, y el máximo tribunal solo ha variado su interpretación en casos excepcionales.
De esta forma la Federación ha creado tanto el impuesto sobre la renta como el IVA, y siguiendo esta interpretación podría establecer cualquier otro gravamen que considerase necesario para cubrir el presupuesto." (IIJ, 2011, p. 896)

[417] Por ejemplo: "Ante esta situación, el Federalismo del Siglo XXI reclama una revisión a fondo del sistema constitucional de competencia tributaria entre la Federación, las entidades y los municipios, si es que se desea rescatar y retomar el camino del verdadero Federalismo que nos fue señalado por los fundadores de la República a través de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824.para ello, se tiene que partir de las siguientes premisas:

1. División clara y precisa, además de prudente y racional, entre las fuentes de riqueza gravables exclusivas para el Gobierno Federal y las reservadas a los fiscos de las entidades y de los municipios.
2. Fortalecimiento de las economías locales mediante la asignación permanente de ingresos tributarios a las entidades y municipios, que sean intocables para el Fisco Federal; y
3. Garantías constitucionales expresadas en el sentido de que las subdivisiones políticas contarán con plena libertad de ejercicio de su respectivo gasto público. Es decir, transformar en una realidad

se pueden materializar de diversa forma, y esta investigación es una más de ellas. No se debe olvidar que los grandes problemas requieren grandes soluciones.

4.3.1 Facultades tributarias entre la federación, las entidades federativas y los municipios

Después de analizar los temas anteriores a éste, pensar todavía en una facultad tributaria de los municipios, es totalmente cuestionable e incluso considerado hasta el grado de demagogo[418], sin embargo y para darle continuidad a la limitada autonomía municipal y dejar en claro su casi nula[419] participación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal[420], además de complementar la idea del México actual alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal, es necesario ratificar tales ideas.

Los Estados anteriormente contaban con gran participación en materia tributaria[421] y después todo cambió[422], desde luego en perjuicio de las entidades federativas y de los

práctica el postulado que nuestra Constitución establece cuando señala que los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior." (Arrioja, 1999, p. 599)

[418] Considerando que la demagogia es: "El desbordamiento o la degeneración dela democracia" (Cabanellas, 1988, p. 91)

[419] "Las consecuencias por la mala distribución de los recursos son numerosas. Debido a esta distribución y a las casi nulas posibilidades que tienen los Estados para hacerse llegar recursos, tanto los Estados como los Municipios se ven situaciones muy difíciles para poder cumplir con sus servicios públicos básicos, provocando con ellos grandes desigualdades sociales entre los habitantes de los distintos Estados de la República." (Cruz, 2012, p. 26)

[420] Haciendo referencia precisamente al tema anterior: 4.3 "El Municipio y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" de esta investigación.

[421] "[…] el tema del federalismo fiscal, en nuestro país, ha tenido una enorme evolución. Después de la promulgación de la Constitución de 1917, las entidades federativas tenían prácticamente todo el poder tributario del estado e impusieron una serie de impuestos y contribuciones que les permitían hacerse llegar de recursos, sufragar sus gastos y proporcionar servicios públicos al gobernado. Durante esa época la Federación tenía reducido su poder tributario y estuvo, algunas ocasiones, en problemas financieros al grado de verse en el imperativo de pedir recursos a los Estados para poder cumplir con sus obligaciones y sus gastos. (Ibidem, 2012, p. 141)

[422] "Existió otra etapa en donde la Federación paulatinamente empezó a tener más y más áreas o campos tributarios logrando, como lo comentamos anteriormente, poco a poco, atribuirse mayores ingresos en detrimento de las entidades federativas, al grado que para 1942 la Federación había alcanzado la posibilidad de gravar impuestos en áreas como: electricidad; recursos naturales del subsuelo y agua; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; tabaco, gasolina y derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y derivados; explotación forestal; producción y consumo de cerveza, entre otros, provocando con lo anterior

municipios, materializándose entonces una dependencia financiera de los municipios[423] con sus entidades federativas y de éstas hacia la federación, convirtiéndose en un centralismo fiscal *desvergonzado*.

Lo anterior, refleja que de los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal- solo el federal cuenta con amplias fuentes propias de ingresos, dejando a un lado el deber constitucional de garantizar dichas fuentes de ingresos a los otros dos niveles[424] –estatal y municipal-. Tales facultades o fuentes de ingresos propios, son respaldados por la propia CPEUM, establecido en los artículos constitucionales siguientes: 73 fracciones VII y XXIX; 117 fracciones IV, V, VI y VII; 118 fracción I; y 124[425].

una situación difícil para los Estados, pues las pareas importantes y más representativas en materia de recaudación pertenecían ahora a la Federación." (Ibidem, 2012, p. 141)

[423] "Al ir estudiando caso por caso el tema de la coordinación fiscal de los Estados con sus municipios, detectamos el mismo fenómeno de dependencia que presentaron los estados con relación a la Federación. En otras palabras, si veníamos diciendo que existe una dependencia financiera muy fuerte de los Estados en relación con la Federación, en este estudio nos encontramos con una situación muy parecida a la anterior; esto es, una dependencia casi total –financieramente hablando, de los municipios en relación con sus respectivas entidades federativas.
Recordemos que la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2 señala la obligación de los Estados de repartir o participar el 20% de los recursos financieros que reciban del Fondo General de Participaciones. (Ibidem, 2012, p. 75)

[424] "Los gastos son insuficientes para cubrir las necesidades estatales. Las participaciones y los subsidios federales representan el 83.6% del total de los ingresos estatales, lo que revela la altísima dependencia. Tales recursos financian tan solo el 60% del gasto público estatal. El resto se cubre con endeudamiento, cuya magnitud es desconocida. Contrasta el superávit del presupuesto federal con los déficit de los gobiernos locales." (Gamas, 2001, p. 763)

[425] "La situación anterior ha dado origen al llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que autoriza a las entidades federativas y a los municipios a participar en una cierta proporción en los rendimientos de las contribuciones federales que, mediante la celebración de Convenios Especiales, determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a condición de que se abstengan a mantener en vigor gravámenes locales y/o municipales sobre los mismo hechos imponibles o fuentes de riqueza." (Arrioja, 1999, p. 628)

En cuanto al municipio, su realidad es que tiene limitada su potestad tributaria[426]. El ayuntamiento y cabildo en los municipios no ayudan en mucho, ya que, por sus facultades se limitan solo a realizar reglamentos de observancia general en su territorio, sin funcionar como un verdadero órgano legislativo[427], dejando a un lado al poder tributario y entonces generar los hechos imponibles a través de la ley y generar esa obligación tributaria de los mexicanos respecto al pago de tributos, desde luego cumpliendo con los principios de equidad y proporcionalidad que se mencionan en el Artículo 31 de la CPEUM en su fracción IV. Pero ello, es el resultado del centralismo fiscal que tiene la federación, dejando sin facultades a las autoridades municipales.

[426] "Los aspectos negativos de esta desproporción fiscal. Todas las instituciones federales están orientadas a corregir la preponderancia de un nivel sobre otro, a través del concepto de frenos y contrapesos, tomando la división de poderes, del cual el federalismo es una emanación conceptual. Sin embargo, en nuestro 'federalismo fiscal' existe una clara preponderancia del gobierno federal sobre las entidades federativas. El Ejecutivo federal prevalece sobre los poderes federales y éstos sobre los de los estados. La cadena continúa en relación entre el Poder Ejecutivo estatal de cada entidad frente a los demás poderes y los poderes locales con respecto a los municipios a los que nuestra Constitución no deja de configurar como 'base territorial' de los estados. Por ello este centralismo político no sólo desvirtúa el orden constitucional, sino que se traduce en un sistema fiscal viciado y maquinado para hacer prevalecer a la Federación, en detrimento de las entidades federativas y éstas en contraste con los municipios." (González, Cuarto Congreso de Derecho Constitucional, p. 65, citado por Cabrera, 2009, p. 233)

[427] "El sistema impositivo de la República reconoce tres órganos legislativos que tienen la facultad para establecer contribuciones, a saber:

a) El Congreso de la Unión, que crea las leyes impositivas a nivel federal.
b) Las legislaturas de los estados, que contemplan las legislaciones de carácter local.
c) La Asamblea Legislativa, órgano representativo y legislativo del Distrito Federal, que impone contribuciones por medio del *Código Financiero del Distrito Federal*.

Cabe mencionar que, en relación con los municipios, sus ayuntamientos carecen de potestad tributaria, pues las legislaturas de los estados prevén las contribuciones que pueden cobrar." (Carrasco, 2007, p. 17)

Aunque exista el Artículo 115 fracción IV de la CPEUM[428], que establece las fuentes de financiamiento del municipio, y que se puede hacer una larga lista[429] de tales instrumentos, no es suficiente, debido a la limitada potestad tributaria. Además la dependencia que tienen los municipios de sus entidades federativas, agregando que son éstas las que deciden tal fuente, y que tan solo basta leer tal numeral para darse cuenta de ello, además que trae la consecuencia de que el municipio no cuente con una infraestructura coactiva, política, jurídica, económica y administrativa para hacer eficaz tal financiamiento. Lo cual, se comprobará a través de los resultados obtenidos de un ejercicio realizado en el punto 4.4 de la presente investigación.

[428] "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.
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 las entidades federativas 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;" (CPEUM, 1917)

[429] Por ejemplo: el gravar en cuestión de propiedad, fraccionamiento y división de los bienes inmuebles, traslación o transmisión del dominio de bienes inmuebles, derechos por servicio de panteones, derechos por expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público, aportaciones de mejoras por calles y pavimentación, productos por venta o renta de bienes inmuebles, aprovechamientos por multas o recargos, etcétera.

Es momento de dejar en claro, que la función del municipio va más allá que esperar a cobrar contribuciones *autorizadas*[430] y precarias, o en su caso, de esperar las participaciones y aportaciones federales y estatales, respectivamente, y menos de ser un simple administrador disponible a merced de su entidad federativa y/o de la federación.

De los tres niveles de gobierno, el municipio es el más débil en cuestión económica, política, jurídica y administrativa, sin embargo, es el nivel de gobierno que convive con los ciudadanos y la que se *encarga* de atender directamente sus necesidades, como son los servicios públicos por ejemplo.

Por ello, en los municipios mexicanos es indispensable que tengan capacidad de obtener ingresos propios conforme a sus facultades y actividades que realizan, respaldado no por su entidad federativa y ni por la federación, sino por el pacto-unión que se adoptó en México, y entonces respaldado por la CPEUM de manera expresa y separando facultades de cada nivel de gobierno, para que sea funcional y eficiente cada actividad que realicen, maternizándose en mejores resultados. La Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal[431] han contribuido para que México se aleje del federalismo, por lo controlado, viciado y dirigido por mando de la federación.

[430] "Dentro de la organización del Estado Mexicano, los sujetos activos son: la Federación, las Entidades locales (Estados y Distrito Federal) y los Municipios. Son sujetos activos de la relación tributaria porque tienen el derecho de exigir el pago de tributos; pero este derecho no tiene en todos ellos la misma amplitud; la Federación y las Entidades locales, salvo algunas limitaciones constitucionales que analizaremos en su oportunidad, pueden establecer los impuestos que consideran necesarios para cubrir sus presupuestos; en cambio, el Municipio, no puede fijar por sí los impuestos municipales, sino que son fijados por las legislaturas de los Estados, y el municipio solo tiene la facultad de recaudarlo." (Flores, 2004, p. 65)

[431] "[…] fueron un total fracaso, debido a que los estados se apropiaron de manera directa de las pocas fuentes de ingresos que les dejaba la Federación, y los estados aprovechando que los municipios no tienen facultad de establecer sus propios tributos, los limitaban obligándolos a buscar apoyos económicos, con lo que se encontraban sujetos desde el punto de vista político." (Margáin, 2004, p. 270.)

4.4 Análisis de recaudación y administración del impuesto predial en el municipio de El Espinal, Oaxaca.

La recaudación de las contribuciones en México es una fuente de recursos de suma importancia, en especial los impuestos. La federación, las entidades federativas y los municipios de acuerdo a sus competencias[432] están facultados para realizar tal actividad a través de sus *autoridades* administrativas y fiscales, con la finalidad de cumplir con el gasto público[433].

Dentro del gran menú de contribuciones existentes en la legislación mexicana, los municipios son los encargados de recaudar el impuesto predial[434], sin embargo; el rendimiento recaudatorio es bajo, debido a diversos factores[435] como: la falta de facultades y desde luego la limitada autonomía financiera municipal; inequidades en el sistema tributario inmobiliario por desactualizaciones de datos catastrales; valores catastrales rezagados de acuerdo en los del mercado; procesos catastrales no homogéneos; personal no apto para desempeñar dicha función; y claro por cuestiones políticas, etcétera.

---

[432] Mismas que en su mayoría son de la federación, como bien se ha mencionado en los temas desarrollados con anterioridad.

[433] "Gasto público. Conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivos o deuda pública realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de control directo e indirecto, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el D.F. y sus entidades del sector paraestatal, así como la intermediación financiera. Conjunto de erogaciones que efectúa el sector público en todos sus niveles –subsector gobierno federal y local y subsector paraestatal- en ejercicio de sus funciones." (Carrasco, 2008, p. 342 - 343)

[434] "Indiscutiblemente que las reformas al artículo 115 Constitucional efectuadas en 1983 y en 1999, le reservaron a los Municipios el cobro de impuestos a la propiedad raíz (predial y adquisición de los inmuebles), permitiéndole la captación de recursos para coadyuvar a su desarrollo e impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de su población…" (Quintana, 2011, p.418)

[435] "En México, el descuido durante la década de los 80´s de la utilización del catastro como fuente de ingresos municipales trajo como consecuencia que algunos Estados del país recaudaran menos de lo que gastaron en la administración del impuesto, de lo que desprende la afirmación de que una buena parte de las haciendas estatales se vieran obligadas a subsidiar la actividad catastral. Esta escasez de recursos propios obliga a los Municipios a depender con mayor frecuencia de las participaciones Federales y Estatales, dando como consecuencia que incremente su dependencia económica con respecto a estas esferas de gobierno." (Ibidem, 2011, p.418)

Independientemente de la falta de infraestructura y personal capacitado por el municipio para recaudar el impuesto predial, es indispensable dejar en claro que la verdadera enfermedad municipal en México es la falta de autonomía financiera que tiene, debido a que carecen facultades políticas, jurídicas, económicas y administrativas.

Una vez dejado en claro lo anterior, desde luego que es indispensable pensar en cómo hacer para impulsar la actualización y modernización de los sistemas catastrales; capacitación al personal y autoridades encargadas de ello, para así ayudar a una mejor recaudación y colateralmente a una planificación del desarrollo rural o urbano, en beneficio de los ciudadanos y de las arcas municipales.

Lo anterior, sin tomar en cuenta que el impuesto predial[436] es una de las contribuciones más fáciles de recaudar, ya que es casi imposible ocultar una propiedad inmobiliaria, por lo que, aquel que simplemente se ostente como propietario, actualiza el hecho generador del impuesto. En este apartado se analiza en particular los ingresos del impuesto predial del municipio de El Espinal[437], pueblo perteneciente al Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, México.

---

[436] "El Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria o territorial es una de las formas más antiguas de tributación (en Egipto y Grecia, se aplicó por división económica, en Grecia sobre la propiedad directa y en Roma, sobre el total de bienes). En México, para el año de 1812, mediante Bando del 24 de febrero, se estableció que los propietarios de las casa deberían de pagar el 10% sobre el valor total; el 22 de mayo de 1829, debían de pagar el 5% sobre rentas mayores a 1,000 pesos y el 10% mayores a 10,000 pesos; por decreto del 15 de septiembre de 1829, se les obligó a los propietarios a pagar el 10% del alquiler; la Ley del 23 de mayo de 1829, obligo a los propietarios no residentes en el D.F. y territorios a pagar el 5% del alquiler; el decreto del 11 de diciembre de 1832, les obligaba a pagar 2 reales por cada puerta, ventana o balcón exterior; la Ley del 21 de noviembre de 1835, exigía el 1% sobre el costo de adquisición como impuesto para la guerra; la Ley del 30 de junio de 1936, requería de 2 pesos al millar sobre el ´valor actual verdadero´, y, exigía además, recargos; en 1838, se eximió el pago de alcabalas; la Ley del 5 de julio de 1836, obligaba al pago del 3 al millar anual sobre el valor 'actual verdadero´, disposición aplicada hasta 1838; en 1841, se volvió a cobrar el 3 al millar y en 1847, por la campaña o Guerra de Texas, este impuesto lo absorbió la Federación; la Ley del 13 de enero de 1842, pedía el 3 al millar a fincas rústicas y urbanas, fue aplicado desde 1836 a 1841; la Ley del 21 de agosto de 1844, exigió 2 al millar para atender 'las medidas urgentes; la Ley del 2 de octubre de 1846, pidió para fondos de guerra un mes de alquiler anual; la Ley del 30 de mayo de 1835, uniformó que los predios rústicos debían de pagar 4 al millar, entrando en vigor desde enero de 1856. En 1914 (1º de junio), se imponía el 'Impuesto Federal del Timbre de Finca Rústica´, como un impuesto anual y variable. V. ORTIZ EVANGELISTA, Guadalupe: *El Impuesto Predial de las Haciendas públicas Municipales*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal del Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, México, 1989, Vol. XI, pp. 5-21" (citado por Covarrubias, 2008, p. 234 – 235)

[437] "El Espinal se erigió como pueblo en el año de 1808, dos años antes del inicio del movimiento independentista encabezado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla. Su vida durante los convulsos del siglo

Ahora bien, los municipios en México, tienen a las contribuciones como fuentes de ingresos propios, siendo la principal contribución: el impuesto predial. Sin embargo, por condiciones de naturalezas diversas han ocasionado que su recaudación sea decadente y por lo tanto no impacte en la hacienda municipal y en consecuencia a las mejoras de los servicios y obras públicas, a pesar de su potencial fiscal[438] por tratarse de la propiedad inmobiliaria.

La desalentadora recaudación fiscal en el sistema de recaudación del impuesto predial en México, deriva de situaciones como: no contar con un catastro; no tener un padrón catastral; seguir con valores catastrales desactualizados; legislación desactualizada; no contar con personal calificado para su recaudación o cobro coactivo; no considerar la aplicación de la tecnología, etcétera. Situaciones que merman los resultados en la actuación de los municipios para prestar servicios públicos, o en su caso, mejorar el gasto público.

Para poder realizar el ejercicio práctico de analizar, la recaudación del impuesto predial en el municipio de El Espinal, Oaxaca, es necesario conocer sobre qué trata la legislación que rodea esa mínima parte de potestad tributaria que la entidad federativa de Oaxaca le otorga a su municipio.

A continuación, se comienza con la CPEUM que es donde todas las entidades federativas inician con su marco jurídico respecto del impuesto predial en particular, para aterrizarla en su legislación local, como es el caso de Oaxaca:

XIX transcurrió sin mucha relevancia prácticamente aislado de los aconteceres nacionales. Se cree que el primer asentamiento humano fue en el siglo XVII quien fuera propietario del lugar un mulato de nombre Sebastián López. Está propiedad fue pasando a sucesores legítimos quien a su vez fueron llamados y la fueron posesionando por derecho hereditario, hasta que al fin uno de ellos la dio a venta a los hermanos Fuentes procedentes de Guatemala; que entonces eran unos de los más ricos hacendados de estos rumbos. La categoría de municipio libre la adquiere en 1862. Este rango político fue decretado por el entonces Gobernador del Estado Lic. Ramón Cajiga." (http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20030a.html, 13/08/2016)

[438] Ocultar una propiedad inmobiliaria es complicado, por lo tanto, el impuesto predial se convierte en forma automática en una de las contribuciones más fáciles de recaudar, por ello, se habla de su gran potencial fiscal. Pero no es suficiente, las razones se exponen en el presente trabajo, aunque principalmente son por cuestiones políticas, administrativas y desde luego financieras, situación que hace que el municipio siempre esté atado de manos y dependa de los ingresos de la federación y de sus entidades federativas.

4.4.1 Marco jurídico del Impuesto predial en Oaxaca

Este apartado se denomina así, porque se estudiará un caso en concreto el cual es el del municipio de El Espinal, Oaxaca. Aunque la fórmula en general con las demás entidades federativas que componen a México, para estudiar el marco jurídico del impuesto predial es la misma, como por ejemplo: Guanajuato, Yucatán, Chihuahua, etcétera, variando quizá el nombre de alguna legislación.

Hablar de un marco jurídico de un impuesto en particular en México, es prestar atención a la CPEUM, misma que contiene los elementos básicos para la actuación de la autoridad hacendaria y administrativa y obligaciones de los gobernados para con éstas, y continuar tal marco con las leyes que de ella emanen.

Es así, que para alcanzar el objetivo de este subtema, se comenzará analizando a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.4.1.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Un parte aguas para la legislación municipal, fueron las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[439] en 1983[440], ya que antes, el municipio administraba su hacienda solo con los recursos que las normas estatales le designara. Esto es, que los municipios difícilmente contaban con ingresos propios, por lo cual, su progreso era más lento.

[439] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Últimas Reformas DOF 25-07-2016)

[440] "Esta iniciativa se funda en el resultado de la consulta popular que alimentó la campaña presidencial. En materia municipal se realizaron 63 reuniones, entre preparatorias, estatales, regionales y nacionales, en las que ciudadanos, presidentes y funcionarios municipales, representantes de medios de comunicación, abogados, economistas, administradores públicos y diversos especialistas presentaron cerca de 600 ponencias. Merced a este trabajo sin precedente definió un catálogo de medidas para promover el fortalecimiento municipal; para democratizar los sistemas y procesos políticos del Municipio y para planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre Federación, estados y municipios […]" (Quintana, 2011, p. 621)

Con la citada reforma de 1983, se logró un objetivo que se materializó en un dinamismo en las actividades propias del municipio, por ejemplo: la delimitación de los servicios públicos que le corresponden, algunas fuentes tributarias exclusivas como es el caso del impuesto predial, así como el planear y administrar libremente su gasto y patrimonio.

Ahora bien, los aspectos fundamentales en materia tributaria para los municipios se encuentran precisamente en la CPEUM, destacándose de entre ellos y para fines del estudio en cuestión, los siguientes:

a) El artículo 115, fracción IV, en el inciso a) refiere que las legislaturas de los estados establecerán las contribuciones que percibirán los municipios sobre la propiedad inmobiliaria o bienes raíces.

Dichas contribuciones se materializan en las siguientes: El impuesto predial, sobre adquisición de inmuebles o traslación de dominio, construcciones o demoliciones de inmuebles, sobre división o subdivisión, deslindes de predios y conexiones de agua, etcétera.

b) El artículo 115, fracción IV, inciso a) en el segundo párrafo reseña que los estados a través de convenios[441] previamente solicitados por los municipios, podrán asistir técnicamente a estos, cuando no cuenten con recursos administrativos y financieros para hacer frente a la recaudación de contribuciones, de las cuales implica al impuesto predial. Esta asistencia podrá ser por tiempo determinado o indeterminado.

[441] "Es un mecanismo administrativo de coordinación del municipio con el estado, tiene una base constitucional, tanto a nivel federal como estatal enmarcado en su artículo 116 fracción VII, que dice: Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipio, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios.
El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por cuestiones relativas a la falta de recursos de la administración, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte problemático atender en forma directa.
Estos convenios de colaboración estado-municipio tienen como finalidad el apoyo mutuo que se deben prestar los tres niveles de gobierno para la prestación de los servicios públicos, las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones, así como las bases tanto económicas como laborales de los servicios públicos y los beneficios directos que tiene el ayuntamiento como autoridad máxima del municipio, entre otros aspectos." (Cabrera, 2009, p. 260 – 261)

Lo anterior, en un plano de *cooperación entre ambos niveles de gobierno*, con la finalidad de realizar una *eficaz recaudación* y por supuesto obtener los recursos necesarios y los municipios *cumplan* con sus objetivos. Sin embargo, tal convenio resulta ser un gasto para el municipio, lo cual, no es una solución a la recaudación.

Cabe hacer mención, que previamente a la firma de tal convenio, la autorización debe estar por escrito y firmado por el cabildo municipal, independientemente de todos los detalles que lo conformen, como por ejemplo: el servicio a prestar, viabilidad, los beneficios, costos, vigencia, etcétera.

c) El artículo 115, fracción IV, inciso c) menciona que los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios, son la excepción a la regla, ya que están exentos del pago de la contribución[442].

d) La obligación de los mexicanos señalado en el Artículo 31 de la CPEUM en su fracción IV, funciona de la siguiente manera: todos los mexicanos –y en su caso los extranjeros[443]- están obligados a contribuir para con el gasto público siempre

[442] "La Federación, los Estados, los Municipios pueden ser sujetos pasivos cuando su actividad no corresponde a sus funciones propias de Derecho Público. (Artículo 30, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, de 1938 y 16, fracción I de 1966.) esto es, cuando desarrollan actividades iguales en sus fines inmediatos a las de los individuos particulares. El artículo 5º, fracción I de la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1964, dice que están exentas del impuesto: Las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes al gobierno federal, al del Distrito Federal, a los gobiernos de los Estados y territorios federales, y a los municipios cuando estén destinados a un servicio público; luego a *contrario sensu* las empresas de los estados y municipios no destinadas a un servicio público, sino que funcionen como empresas privadas si están sujetas al Impuesto sobre la Renta, por ejemplo las fábricas del Estado, negociaciones, etc." (Flores, 2004, p. 79)
De igual forma y atendiendo al párrafo segundo del Artículo 1 del Código Fiscal de la Federación, una modalidad más para que la Federación sea sujeto pasivo respecto a una contribución es cuando las leyes expresamente lo señalen.

[443] Es importante destacar que los extranjeros también son sujetos pasivos en México de acuerdo con la legislación fiscal mexicana, por ejemplo: los preceptos 9 y 10 del Código Fiscal de la Federación que refieren a la residencia en el territorio nacional y el domicilio fiscal, tanto de personas físicas como personas morales, considerando a los nacionales y extranjeros. Independientemente de lo anterior, los extranjeros establecidos fuera del país son causantes de impuestos, siempre y cuando sus ingresos obtenidos provengan de fuentes de riqueza ubicadas en territorio nacional. A continuación la siguiente cita:
"La nacionalidad es uno de los elementos más importantes en las relaciones tributarias. Es uno de los factores en los que se basa la sujeción personal, es decir, el derecho del Estado para gravar a un sujeto, cualquiera que sea el origen de su capital o de su renta. Sin embargo, la obligación de pagar impuestos es, en principio, igual para nacionales y extranjeros, los primeros están obligados principalmente por su nacionalidad y secundariamente por los otros conceptos de sujeción: domicilio, origen de la renta, etc. (Arts.

y cuando sea de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes[444], siendo en este caso los sujetos pasivos, y por el contrario, los sujetos activos: la federación, estados y municipios.

Respecto a la equidad y proporcionalidad que refiere el precepto constitucional en mención, en la recaudación municipal del impuesto predial se pierde en muchos casos, como lo demuestra esta investigación más adelante, en donde se podrá apreciar que los municipios al verse con una precaria recaudación, optan por realizar estímulos a favor del contribuyente, que van de un 5, 10, 15, o hasta el 30 por ciento de descuento en el pago, dañando seriamente la tasa impositiva originaria.

21, fracción I, del Código Fiscal de la Federación de 1938; artículo 1º, fracción I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1980, artículo 9º del Código Fiscal de 1981). Los segundos, en virtud del domicilio, o porque se realizan en la República los actos gravados, o en ella tienen sus capitales, o porque en ella se encuentran las fuentes de la renta (Artículos 3º, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1964, y 1º, fracciones II y III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1980, 1º de la Ley General del Timbre, 3º de la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados; 3º de la Ley del Impuesto sobre Donaciones, y en general las disposiciones relativas al sujeto y al objeto dela obligación tributaria de las demás leyes de impuestos).” (Ibidem, 2004, p. 91)

[444] “PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ella se consigue que cubran un impuesto, en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior de los de menores ingresos, estableciéndose además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no solo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula” (Semanario Judicial de la Federación, p. 187-192. Primera Parte, Séptima Época., citado por Flores, 2004, p. 228)

4.4.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca[445] –CPELSO-, al igual que la CPEUM regula los principios básicos de sus municipios, también hace referencia que el Estado tendrá como base de su organización política y administrativa a los municipios pero en su artículo 29. Que desde luego, tendrá que cambiar como el primer párrafo del Artículo 115 de la CPEUM, de conformidad con la propuesta de esta investigación.

En la actualidad la CPELSO en su Título Quinto regula al gobierno municipal, mismo que deben someterse los 570 municipios que conforman el Estado, y precisamente en su Artículo 113 se incluyeron diversos temas que tienen que ver con el impuesto predial, destacando los siguientes:

a) El artículo 113 de la CPELSO señala que el régimen interior del Estado de Oaxaca se divide en municipios libres, agrupados en distritos rentísticos y judiciales.

Oaxaca es una de las entidades federativas que considera la expresión de *municipios libres* en su Constitución, pero solo eso, *la expresión,* ya que ni la federal ni alguna de otra entidad logra conceptualizar tal expresión[446], lo cual, genera ciertas controversias y análisis como el presente trabajo[447].

Derivado de lo anterior, y encausando la expresión de *municipio libre* con el impuesto predial, refiere precisamente el destino de lo recaudado por éste, ya que la libertad a la

[445] Constitución promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922. Última reforma el 12 de abril de 2014.
[446] "Dentro del art. 115 de la Constitución Mexicana no se establece ninguna conceptualización del *Municipio Libre*, ni tan siquiera se encuentra dicho término en todas las legislaciones municipales de los Entes Federados; pero sí se encuentran elevados a rango constitucional los elementos básicos del Municipio, los cuales configuran el núcleo esencial o fundamental del Municipio […]" (Covarruvias, 2008, p. 59 y 60)
[447] En el que se estudia a fondo conceptos como: autonomía municipal, libertad municipal, hacienda municipal, por mencionar algunos.

que se refiere tal expresión se materializa en la actualidad[448] –ineficazmente- en que los municipios simplemente administraran libremente su hacienda y manejaran de igual forma su patrimonio, cosa que, es perjudicial y limitativo para el municipio en México de acuerdo al desarrollo de los anteriores temas de la presente investigación.

b) El artículo 113 de la CPELSO en su párrafo tercero considera al municipio como un nivel de gobierno investido con personalidad jurídica, lo cual, hace que podrá adquirir un patrimonio. Es así, que de ser necesario, la recaudación del impuesto predial podrá ser destinado al patrimonio municipal en función de sus fines.

La realidad del municipio actual es que, difícilmente podrá adquirir parte de su patrimonio con la recaudación del impuesto predial. La mísera recaudación hace que cuando mucho alcance para gastos menores y/o mantenimiento de unidades de motor como patrullas o ambulancias, como lo es el caso de El Espinal, Oaxaca.

c) De igual forma dicho precepto -113- faculta a los municipios oaxaqueños a proponer sus leyes como son: bandos de policía y gobierno, reglamentos, etcétera; y por supuesto la Ley de Ingresos y su Presupuesto de Egresos en donde constan las contribuciones a percibir por parte del municipio y entre ellas el impuesto predial.

Lo anterior, siempre y cuando esté aprobado por la Legislatura del Estado, observándose de nueva cuenta una dependencia legislativa del municipio para con su entidad

[448] "Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano elaborador de la jurisprudencia en México, refiriéndose a la 'Libertad Municipal', estableció que se podrá ampliar por los Entes Federados, pero sin contravenir los preceptos relativos a la Constitución; ya que sólo se les concede la facultad de administrar (Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 17 de noviembre de 1917). Sin embargo, y en contradicción con la anterior doctrina, la Corte señaló que de acuerdo a la Autonomía y libertad que les ha concedido la nueva Constitución (1917) a los Municipios, no tienen todos los privilegios de un poder independiente dentro del Estado; el reconocerles su carácter independiente alteraría todas las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las constituciones que se habían promulgado en México. Así, el reconocimiento del Municipio Libre como base de la organización política y administrativa de los Entes de la Federación no implica, de ninguna manera, que en los Municipios se adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder (Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de marzo de 1919, V, p. 739; XLVII, P. 1846 y LIII, p. 2583, entre otros) así, los Municipios solo son Entes administrativos." (Covarrubias, 2008, p. 62)

federativa, a excepción del presupuesto de egresos, que conforme al artículo 127 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, es el Ayuntamiento el encargado de su aprobación.

d) En relación con la fracción II e inciso a) del artículo 113 de la CPELSO, los municipios del Estado de Oaxaca al administrar libremente su hacienda, la cual, la constituye sus bienes, contribuciones y demás ingresos que el Congreso Oaxaqueño establezca a su favor, podrán percibir también tasas adicionales a la propiedad inmobiliaria, independientemente de su división, fraccionamiento, traslación o transmisión de dominio, consolidación de bienes inmuebles, mejora de bienes inmuebles, cambio de valor de bienes inmuebles que da lugar al impuesto de plusvalía, etcétera.

e) La fracción IV del artículo 113, refiere que los ayuntamientos de Oaxaca están facultados para ser parte de la administración, zonificación y regulación de la tenencia de la tierra urbana, además de otorgar licencias y permisos para remodelaciones y construcciones, impactando esto desde luego en el impuesto predial.

En dicho precepto constitucional se observa una limitante más en cuanto a las facultades de los municipios en Oaxaca, en los siguientes temas: en cuanto a zonificación y desarrollo urbano; reservas territoriales; desarrollo regional; utilización del suelo; regularización de la tenencia de la tierra urbana; licencias y permisos de construcciones. Esto debido a que quien fijará los términos para llevarse a cabo tales actividades son nuevamente la federación y la entidad de Oaxaca.

4.4.1.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca[449] -LOMEO- es reglamentaria del Artículo 113 de la CPELSO, por lo tanto, es de observancia obligatoria para todos los municipios que conforman el territorio del Estado de Oaxaca.

Es esta norma jurídica es la encargada de establecer las facultades y obligaciones que le corresponden al gobierno municipal, determinando de tal forma las bases para la *integración, organización y funcionamiento* de la administración pública municipal.

Al igual que la CPELSO, esta ley en su artículo 2 considera al municipio libre y como un nivel más de gobierno, con territorio y patrimonio propio, por lo tanto con personalidad jurídica, con autonomía en su régimen interior, *capacidad económica propia*, libertad en la administración de su hacienda, con una población asentada en un territorio, y bajo el gobierno de un Ayuntamiento. Regulando también la forma en la que los municipios oaxaqueños podrán crearse, suprimirse o bien, fusionarse.

Textualmente esta ley considera al municipio con capacidad económica propia, lo cual, a toda luz, está totalmente alejado de la realidad. Si relacionamos este precepto número 2 de esta ley con los incisos descrito en el apartado anterior, jurídicamente existe una limitada capacidad económica en el municipio mexicano, lo cual es contradictorio. Lo que existe es: un municipio carente financieramente, lo que acarrea que esté deteriorado en los demás aspectos, y sumiso a su entidad federativa y por consiguiente a la federación.

Aunado a lo anterior, el artículo 10 de esta ley, refiere que los municipios podrán ser suprimidos por el Congreso local, cuando sus rentas no cubran su presupuesto de egresos, o en su caso, carezcan de capacidad para manejarse y gobernarse por sí mismos. Decisión propiamente de la entidad federativa, más no del municipio.

[449] Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el día 30 de noviembre de 2010, a través del Decreto número 2107, emitido por la Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Así mismo, la integración del Ayuntamiento es competencia de esta ley, el cual será conformado por el Presidente Municipal, el número de Síndicos y Regidores de acuerdo a las bases que para tal efecto se señalen[450]. Las autoridades auxiliares del Ayuntamiento son: los agentes municipales y los agentes de policía. De igual forma contará con dos dependencias, las cuales son: la Secretaría y la Tesorería.

En cuanto a las facultades de dichas autoridades, es precisamente el Ayuntamiento y la Tesorería los responsables de la recaudación del impuesto predial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 93. Dentro de sus facultades están las de: administrar la hacienda municipal; coordinar la política fiscal del Ayuntamiento; recaudar impuestos, derechos, contribuciones de mejoras; y aprovechamientos; expedir comprobantes fiscales; llevar a cabo los registros contables y financiero; elaborar estados financieros; ejercer facultades económico-coactivas de acuerdo al Código Fiscal Municipal para hacer efectivos créditos fiscales; sanciones pecuniarias; etcétera.

Actividades las anteriores que están sujetas a factores políticos, jurídicos, económicos y administrativos ordenados por la entidad federativa, sin que el municipio pueda opinar al respecto. Las facultades económico-coactivas lo veremos con la siguiente legislación.

4.4.1.4 Código Fiscal para el Estado de Oaxaca

El Código Fiscal para el Estado de Oaxaca[451] -CFEO- está especializado en regular los vínculos entre la hacienda local y la hacienda municipal, así como con los contribuyentes, atendiendo los derechos y obligaciones de ambos, indicando las formas y trámites a

[450] En Oaxaca existe una legislación denominada Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, el cual tiene por objeto reglamentar las normas constitucionales locales, relativas a: derechos y obligaciones político – electorales; organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios que traten sobre las elecciones populares del régimen de partidos políticos, incluyendo a los ayuntamientos, etcétera.

[451] Publicado en el Decreto número 1394 el 22 de diciembre de 2012 en el Periódico Oficial número 51, Cuarta Sección, abrogando al Código Fiscal para el Estado de Oaxaca el 30 de diciembre de 2001.

realizar e imponiendo sanciones, siempre y cuando no se establezcan en leyes o reglamentos específicos.

Como toda regla de conducta fiscal, este Código presupone situaciones en las que se vean inmersas las autoridades y los contribuyentes, considerándolas de tal forma que, regula especificaciones y sanciones –artículo 259- de cada una de las partes, por ejemplo: cuando la autoridad inicia facultades de comprobación dado a un incumplimiento del contribuyente con sus obligaciones fiscales o tributarias. El artículo 7 en su fracción XI contempla a los municipios como autoridades fiscales, por lo que la aplicación de este Código también le atañe al municipio. En caso de incumplimiento del pago de alguna contribución como lo es el impuesto predial, puede actuar coactivamente en contra del contribuyente, además de proceder penalmente en caso que se actualice un delito fiscal, de acuerdo con el artículo 274.

De igual forma, en caso que se le lesione al contribuyente su esfera jurídica, o bien, no esté de acuerdo con resoluciones o actos de la autoridad fiscal estatal, por imposición de una multa, infracción o un mal cálculo de alguna contribución, etcétera, este Código contempla al Recurso de Revocación como medio de defensa ante autoridades fiscales estatales, pero no municipales, para ello, existe la legislación que a continuación se analiza.

4.4.1.5 Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca

Es importante destacar que esta Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca[452] -CFMEO- regula en específico la actividad financiera[453] de los municipios del Estado de

[452] Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el día 1 de septiembre de 1990, a través del Decreto número 64, emitido por la Quincuagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

[453] "El estudio de la actividad financiera se inició a través de la ciencia de las finanzas, cuyo objeto se limitaba al análisis de la forma para obtener, administrar y emplear los medios económicos para la satisfacción de los gastos públicos por parte del Estado. Evolucionó el ámbito del estudio de la actividad financiera para comprender no sólo un aspecto económico sino también jurídico, dando nacimiento al derecho financiero, al derecho tributario y al derecho presupuestario." (IIJ, 2011, p. 85)

Oaxaca y desde luego las consecuencias de su aplicación u omisión. El impuesto predial en esta ley enfatiza su presencia, ya que, se determinan cuestiones específicas que ayudan a la materialización de la recaudación del mismo, por ejemplo: fija a los sujetos quienes participan, objeto, base, tasa, tarifa y periodos de pagos, mismos que se describirán en el ejemplo planteado más adelante en el apartado 4.4.1.8.

Este Código a pesar de ser el que regule la actividad financiera municipal, somete a los municipios a leyes previamente establecidas, ya que, la única facultad que le otorga al Ayuntamiento es la facultad reglamentaria, esto de conformidad con lo dispuesto en su artículo 9.

Precisa esta norma jurídica en su artículo 20 los supuestos en donde se materializa el hecho generador del hecho imponible previsto por la ley fiscal de que se trate, en este caso, la Ley de Ingresos, por contemplar al impuesto predial en específico. El Ayuntamiento es el sujeto activo de la obligación fiscal, así lo estipula el artículo 41.

La integración del patrimonio municipal también es tarea de esta ley, de modo que, ayuda a los municipios a determinar su hacienda pública, siendo claro en las características de los ingresos que percibirán y la mecánica a seguir.

Los municipios se componen patrimonialmente de bienes muebles e inmuebles adquiridos legalmente[454], así como de recursos que provienen de recaudaciones a través de contribuciones u otros ingresos que previamente son aprobados por el Congreso de Estado.

[454] "Dese el punto de vista jurídico, patrimonio es el conjunto de poderes y deberes, apreciables en dinero, que tiene una persona. Se utiliza la expresión poderes y deberes en razón de que no sólo los derechos subjetivos y las obligaciones pueden ser estimadas en dinero, sino que también lo podrían ser las facultades, las cargas y, en algunos casos, el ejercicio de la potestad, que pueden traducirse en un valor pecuniario. II. El patrimonio tiene dos elementos: uno activo y otro pasivo. El activo se constituye por el conjunto de bienes y derechos, y el pasivo, por las cargas y obligaciones susceptibles de una apreciación pecuniaria. Los bienes y derechos que integran el activo se traducen siempre en derechos reales, personales o mixtos, y el pasivo, por deberes personales o cargas u obligaciones reales. El haber patrimonial resulta de la diferencia entre el activo y el pasivo, cuando aquél es superior a éste, mientras que el déficit patrimonial surge cuando el pasivo es superior al activo; en el primer caso, se habla de solvencia y, en el segundo, de insolvencia." (Ibidem, 2011, p. 2794)

Anualmente los municipios tienen la facultad de proponer a las legislaturas de sus entidades –Oaxaca en este caso- las tasas a contribuciones como lo es el impuesto predial, y las tesorerías y/o fisco municipal también ejercer sus facultades de fiscalización, revisión, determinación y en su caso, de cobro de contribuciones, como lo señala el artículo 86.

4.4.1.6 Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca

La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca[455] -LHMEO- Reglamentaria del artículo 22 fracción III de la CPELSO. Específica los elementos del impuesto predial[456] en el Título Segundo y Capítulo Primero. De esta manera es como la legislación Oaxaqueña parte con el objeto de este impuesto, señalando que es gravar la propiedad y/o posesión de predios urbanos, rústicos y sus construcciones adheridas; así como también, la posesión de los predios ejidales y comunales y sus construcciones adjuntas. Incluso grava la propiedad y/o posesión de los bienes inmuebles de dominio público y/o privado de la Federación, Estado y Municipio.[457]

Los propietarios y/o poseedores de los bienes mencionados en el párrafo que antecede, son los sujetos al pago de este impuesto, considerando exentos de dicho pago solo a la Federación, al Estado y Municipio –ver referencia número 75 inciso c) del 4.4.1.1-, así como aquellos predios destinados a la prestación de servicios públicos.

---

[455] Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el día 1 de septiembre de 1990, a través del Decreto número 65, emitido por la Quincuagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

[456] Entendiendo como tales al objeto, sujetos, base, tasa y tarifa principalmente. Existen otros elementos como pueden ser las exenciones, reducciones en el pago y periodos de pago.

[457] "Para saber cuándo, como regla general, pueden ser sujetos pasivos de la obligación tributaria las entidades públicas, debemos tener en cuenta la posición de la legislación mexicana frente al problema de la personalidad del Estado. Se han formulado sobre esta cuestión cuatro tesis: la que sostiene que el Estado tiene dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; la que sostiene que tiene una sola personalidad con dos aspectos; la que afirma que sólo tiene una personalidad de derecho privado y la que sostiene que no es necesario el concepto de personalidad del Estado.
La legislación y jurisprudencia mexicana aceptan la tesis de la doble personalidad; la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso claramente su criterio en este sentido, al fallar, el 7 de febrero de 1945, la revisión 477/44, Compañía de Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey, S.A…" (Flores, 2004, p. 76 y 77)

Ahora bien, con lo que respecta a la determinación del impuesto predial, éste será sobre el valor del inmueble conforme al avalúo catastral realizado a dicho bien. La tasa impositiva de este impuesto lo establece la Ley de Ingresos de cada Municipio, o en su caso[458] la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca[459], recordando siempre que será de acuerdo a las características del predio, es decir, si es urbano, rústico, ejidal, comunal o para comercios.

La fecha de pago del impuesto predial es anual, independientemente que se permita a través de la ley en cuestión, hacerse en seis pagos iguales bimestrales. Con la finalidad que los contribuyentes realicen sus pagos en tiempos y fechas, el ayuntamiento tiene la facultad de proponer estímulos[460] para incentivarlos al pago, esto *sin aparente detrimento*[461] de la hacienda pública municipal.

---

[458] "ARTICULO 8o.- Este impuesto se pagará conforme a las tasas aplicables previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas que al efecto propongan los Ayuntamientos a la Legislatura del Estado; y, sólo para el caso de que no se publiquen estas, este impuesto se calculará y pagará a razón de una tasa del 0.5% anual sobre el valor catastral del inmueble asignado en los términos de la Ley de Catastro vigente. ARTÍCULO 9o.- La tasa inicial del impuesto que corresponda pagar a los propietarios o poseedores de predios urbanos no edificados o baldíos con servicios de agua, electricidad y drenaje, entre tanto conserven esa calidad se enajenen o establezca en ellos alguna industria o comercio, será ascendente y aumentará automáticamente el 10% cada año hasta completar diez años, al final de las cuales se interrumpe. Los efectos de este artículo no serán aplicables: a) Derogado. (Inciso a) del Art. 9 derogado mediante decreto núm. 1255, aprobado el 9 de abril del 2015 y publicado en el Periódico Oficial No. 19 Séptima Sección del 9 de mayo del 2015. b) A los predios no edificados que formen parte de una unidad comercial o industrial. ARTÍCULO 10.- El impuesto a pagar con base en los avalúos y modificaciones entrará en vigor a partir del bimestre siguiente a la fecha en que estos se hayan modificado. En los casos mencionados en la fracción I, inciso b) de (sic) artículo 7º entrará en vigor a partir del bimestre siguiente a la fecha de celebración del contrato respectivo, aunque no se otorgue en escritura pública. (Párrafo primero del Art. 10 reformado mediante decreto núm. 1255, aprobado el 9 de abril del 2015 y publicado en el Periódico Oficial No. 19 Séptima Sección del 9 de mayo del 2015)
El impuesto anual mínimo sobre la propiedad raíz rústica será de 1 salario mínimo diario y para la urbana de 2 salarios mínimos diarios." (Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, [LHMO] 1990)

[459] Esto debido a que no todos municipios que integran el Estado de Oaxaca cuentan con su ley de ingresos que los regule de forma particular, por lo que toman como supletoria la del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

[460] Por ejemplo que los sujetos pasivos del impacto del impuesto predial que sean mayores de 60 años, como los pensionados, jubilados tengan una reducción del 50% del pago de dicha contribución. Lo anterior, sin olvidar que debe ser una propuesta del propio municipio al Congreso Local, y que éste lo apruebe en tiempo y forma.

[461] Con base en los estímulos o descuentos que la autoridad municipal propone anualmente con la finalidad de recaudar el impuesto predial, desde luego que se refleja un detrimento de su hacienda municipal, toda vez, que se deja de cobrar lo que en realidad debiera de cobrarse. En cuanto a permitir esta mecánica recaudatoria, es debido a la idea de *percibir por lo menos algo a nada*, y la oportunidad del contribuyente de regularizar sus pagos.

Muy destacable y que sirve como especie de blindaje a la hacienda municipal, respecto a la recaudación de ingresos derivados del impuesto predial, es que, los terceros como son los notarios públicos –fedatarios o jueces- al momento de realizar algún trámite en donde se otorgue de forma definitiva una escritura pública relacionada con un inmueble dentro del Estado de Oaxaca, debe exigir el pago del impuesto predial, de lo contrario, dar aviso al municipio respectivo para que se actúe de acuerdo a derecho, como lo estipulan los artículos 19 y 20 de este ordenamiento jurídico; por ejemplo: no realizar los apeos y deslindes o subdivisiones que se requieran para definir las colindancias de un predio, hasta en tanto se pague, de lo contrario no se podrá realizar jurídicamente la transacción de traslado de dominio.

Solo así actúa coactivamente el cobro de este impuesto, de otra forma, en la actualidad no hay forma de hacerlo, por lo que hasta en tanto el sujeto obligado no requiera realizar algún trámite en comento, simplemente puede optar por no pagar el impuesto predial, ya que el municipio no tiene potestad tributaria para exigirlo.

4.4.1.7 Ley de Catastro para el Estado de Oaxaca

La Ley de Catastro para el Estado de Oaxaca[462] -LCEO- es determinante para el estudio del impuesto predial, ya que es en esta norma jurídica donde se establecen los parámetros para definir el valor de los bienes inmuebles, y entonces, dependiendo de ello, será el pago de dicho impuesto.

[462] Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el día 16 de diciembre de 1996, a través del Decreto número 127, emitido por la Quincuagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

El catastro[463] es un sistema de información territorial, que contiene datos cualitativos y cuantitativos de los bienes inmuebles que se encuentran en el territorio del Estado de Oaxaca[464].

El catastro del Estado de Oaxaca tiene las siguientes funciones: identificar y deslindar los bienes inmuebles; crear una base de datos de forma cuantitativa y cualitativa de los bienes inmuebles y mantenerla actualizada; determinar valores catastrales de los bienes inmuebles; integrar la cartografía catastral del territorio del Estado de Oaxaca; delimitar técnicamente los límites del territorio del Estado y sus municipios.

Las autoridades catastrales en el Estado de Oaxaca de acuerdo con la legislación en comento son: el Gobernador del Estado de Oaxaca; el Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca; el Director General del Instituto Catastral del Estado de Oaxaca; los Coordinadores de Área, Notificadores y Verificadores adscritos al Instituto Catastral del Estado de Oaxaca y, los Delegados Catastrales del Instituto y desde luego los ayuntamientos de los municipios.

El valor de los inmuebles se determinará a través de avalúos que realice el Instituto Catastral del Estado de Oaxaca[465] –ICEO-, considerando el valor unitario, su ubicación, construcción[466], sector al que pertenece, si está dentro de un área urbanizada o en su momento urbanizable. Teniendo también facultades en casos de controversia para

[463] "Catastro. (Del italiano *catastro*) Sistema de acopio de información de datos geométricos y estadísticos de la Tierra. Registro y control básico de los inmuebles para aplicar el impuesto predial y, en general, todo tipo de contribuciones territoriales, ya que con base en él puede establecerse la correcta valoración de los inmuebles.
Catastro de la municipalidad. El art. 36, fracc. I, de la CPEUM establece, entre otras obligaciones del ciudadano de la República, la de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, y la industria, profesión o trabajo de que subsista." (Carrasco, 2008, p. 85)

[464] Independientemente de ello, los valores unitarios de los bienes inmuebles en el Estado de Oaxaca se actualizarán cada dos años, realizándose entonces, una valoración de su precio, además de construcciones ya sea por unidad de superficie o de volumen para poder determinar de mejor manera el pago del impuesto predial.

[465] "ARTÍCULO 13.- El Instituto Catastral del Estado de Oaxaca de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Estatal, dotado de autonomía administrativa, técnica y operativa para el ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere y jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Finanzas." (Ley de Catastro para el Estado de Oaxaca [LCEO], 1996)

[466] En este caso el ICEO somete a juicio el uso de la construcción, los costos para realizarla, calidad y desde luego los materiales y mano de obra que se empleó.

realizar rectificaciones o aclaraciones en los linderos de los inmuebles, para lo cual, esta autoridad catastral emitirá un dictamen que asentará en un acta circunstanciada, sirviendo como base para actualizar los datos catastrales.

Así mismo, los contribuyentes al no estar de acuerdo con dichos actos administrativos emitidos por tal órgano desconcentrado, pueden optar por medios de defensa que les otorga la ley en comento –recurso administrativo- o bien, la legislación fiscal local[467]. Esto debido a que el municipio poco o nada aporta para la realización de los avalúos catastrales.

4.4.1.8 Ley de Ingresos del Municipio de El Espinal, Juchitán para los Ejercicios Fiscales 2011, 2012 y 2013

Las leyes de ingresos municipales son normas jurídicas –tributarias-, acentuando su vigencia anual, ya que en esta legislación es donde se establecen los ingresos que los municipios tendrán derecho a percibir, y así, poder financiar el gasto público conforme a su plan de desarrollo municipal.

Las Leyes de Ingresos del Municipio de El Espinal, Juchitán para los Ejercicios Fiscales 2011, 2012 y 2013 considerando el tema en desarrollo, contemplan los conceptos por lo que se cobró el impuesto predial, así como la tasa que se debió aplicar y disposiciones de tipo administrativo.

Las leyes de ingresos municipales en todo México son distintas unas de otras, debido a factores como diferencias en las legislaturas de cada entidad federativa para determinar este gravamen, e incluso en el Estado de Oaxaca, ya que en este caso intervienen condiciones Políticas, jurídicas, económicas, y sociales.

[467] Código Fiscal para el Estado de Oaxaca, Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca, Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, etcétera.

Esta ley en comento actúa de acuerdo con la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, se coordinan para poder realizar la mecánica de recaudación del impuesto predial. De igual forma lo hace con la Ley de Catastro para el Estado de Oaxaca.

De acuerdo con estas legislaciones, la tasa del impuesto predial en El Espinal es el 0.5% anual sobre el valor catastral del inmueble. Además de especificar que en ningún caso podrá ser inferior a 2 salarios mínimos vigentes para predios urbanos y 1 salario mínimo para predios rústicos.

Algo sobresaliente y que funciona como protección a la hacienda municipal de El Espinal, es que, los funcionarios del Registro Público y de Comercio no podrán realizar anotaciones o inscripción alguna de actos o contratos, sin que previamente se extienda la boleta del pago predial actualizado y así estar seguros que no existe adeudos de ejercicios fiscales anteriores del pago del impuesto predial.

De igual manera[468] esta ley contempla que el pago del impuesto predial sea anual ante las oficinas de la Tesorería Municipal, y que podrá segmentarse en 6 pagos bimestralmente pudiendo ser en las fechas de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre.

Los estímulos para atraer contribuyentes y paguen el impuesto predial en El Espinal, los propone el Ayuntamiento y los autoriza el Congreso Local del Estado de Oaxaca, materializándose en esta ley, por ejemplo: el pago del impuesto es anual o bimestral como se menciona en el párrafo que antecede, pero también puede el contribuyente adelantar su pago, o sea, *anualidad anticipada*, beneficiándose el contribuyente con un 30% de descuento, sin impedir el cobro por diferencias en la base catastral en caso que aumente. Los jubilados y pensionados[469] tendrán derecho a una bonificación del 50% del

[468] Como lo menciona textualmente la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.
[469] De acuerdo a comentarios realizados con el entonces Tesorero Municipal en el Ejercicio Fiscal 2011, existen acuerdos aprobados por el Ayuntamiento en el que determinan realizar programas de apoyo a los contribuyentes de la tercera edad y discapacitados a una bonificación del 50% del impuesto predial anual.

impuesto anual. Situación que se refleja en un detrimento en los ingresos municipales y golpea la hacienda municipal, como bien se ha hecho alusión con anterioridad.

4.5 Formas de la administración tributaria del impuesto predial

El municipio debe contar con una estructura básica para poder implementar sus planes y cumplir con sus fines. Para el caso de la recaudación del impuesto predial, se debe actuar conforme a la administración pública tributaria[470], tendiendo como respaldo la legislación municipal y estatal –ver el punto 4.4.1- debiendo realizar lo siguiente: recaudar el impuesto predial y lo que se derive de él; fiscalizar la actuación de los contribuyentes del impuesto predial; registro de contribuyentes; estimular al contribuyente para un cabal cumplimiento tributario; aplicar el procedimiento de ejecución en caso de cobro coactivo de las contribuciones; y destinar lo recaudado al gasto público.

El impuesto predial es una forma que tiene el municipio de recibir ingresos ordinarios[471], aunque de acuerdo como se ha demostrado en los temas que anteceden de la presente investigación y que se ejemplificarán en el siguiente apartado, en la actualidad no resulta como se desea, por ello, es importante trabajar en la modernización de los sistemas y procedimientos administrativos del catastro municipal.

Es de considerar que en los Presupuestos de Egresos de la Federación, Ramo 28 referente a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, el Gobierno Federal destina ciertas cantidades para la mejor recaudación del impuesto predial, sirviendo esto

[470] "Administración pública tributaria. Unidad administrativa cuya finalidad es vigilar el cabal y oportuno cumplimiento de las obligaciones tributarias, con objeto de recaudar los ingresos públicos provenientes de las contribuciones y sus accesorios, así como de aquellos que se les encomiende, ya sea porque se enteren voluntariamente o porque se tengan que usar las facultades económico-coactivas; además de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo del administrado, asistiendo y orientando a éste en dicho cumplimiento." (Carrasco, 2008, p. 19)

[471] "Son aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana y regular, y que percibe con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines. Estos ingresos son los siguientes: *a)* Impuestos; *b)* Derechos; *c)* Productos; *d)* Aprovechamientos; *e)* Contribuciones de mejoras; y f) Participaciones federales y estatales." (Quintana, 2011, p. 381)

de apoyo en los municipios, sin embargo, eso es insuficiente, ya que, los resultados como se verán no son alentadores.

El trabajo del ayuntamiento municipal es realizar funciones básicas de administración del impuesto predial, considerando para ello lo siguiente: al ser una contribución periódica y además permanente se debe contar con un registro de contribuyentes, de recaudación y en su caso, una fiscalización de todo lo recaudado y el destino de dicha recaudación, con fundamento en una base catastral debidamente actualizada.

De igual forma la actualización y facilidades en los métodos de cobranza en casos de incumplimientos por parte de los contribuyentes, de acuerdo en lo previsto por la norma jurídica para no dañar la esfera jurídica del gobernado.

Es importante contar con un registro de contribuyentes debido a que es necesario identificar a los sujetos pasivos de las obligaciones derivadas del impuesto predial, además de las obligaciones tributarias derivadas de la propiedad. En cuanto a la recaudación como función básica de los municipios, debe entenderse que será encaminada a emplear todo lo necesario para percibir la contribución voluntaria o bien, *forzosamente*.

En cuanto a la fiscalización[472], ésta se manifiesta a través de los medios por los cuales la autoridad fiscal municipal se cerciora del cumplimiento o incumplimiento tributario, con base en los instrumentos autorizados.

La cobranza que se lleva a cabo a través de medios decisivos, siendo esto cuestiones administrativas y formas coactivas para hacer efectivos créditos fiscales, que no son pagados en tiempo y forma como lo establece la ley.

[472] “La palabra fiscalización es un galicismo de uso frecuente en la terminología administrativa, que sirve para denotar la función de control que las autoridades ejercen en una materia determinada. En el campo fiscal indican la inspección y vigilancia que el fisco realiza de sus distintos ingresos. En castellano el verbo fiscalizar tiene un sentido discutible, anfibológico, ya sea como el resultado de realizar el oficio fiscal, o bien el de criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro, ambas son las acepciones que le atribuye la Real Academia Española.” (IIJ, 2011, p. 1708)

La actualización catastral es básica para determinar el cobro del impuesto predial. Es verdad que es un trabajo complicado y costoso, debido al gran número de inmuebles que comúnmente existen en una población o ciudad, sin importar lo extenso y poblado que este, sin embargo; se debe realizar. En la actualidad se utilizan métodos más viables y modernos a través de computadoras y satélites que ayudan a definir el valor de los inmuebles[473].

Para complementar las acciones básicas de los municipios y atender la recaudación del impuesto predial, entran las funciones de apoyo y dirección de la autoridad municipal para con el contribuyente. Esto es, en muchas ocasiones el más interesado en pagar el impuesto predial es el sujeto pasivo, que el sujeto activo en percibir dicho ingreso, y es debido a muchos factores que desde luego son en beneficio del contribuyente –liberarse de cargas, realizar un traslado de dominio, etcétera- estas funciones de apoyo y dirección son en función de ayudar al contribuyente a realizar su pago, ubicándolo en el concepto, lugar, autoridad, cantidad y modo de pago –elementos del impuesto-.

Los estímulos propuestos por los ayuntamientos de los municipios, también forman parte de sus funciones al momento de recaudar el impuesto predial. Los descuentos a personas de la tercera edad, jubilados, pensionados, discapacitados, etcétera, son cuestiones que auxilian a los municipios a tener una recaudación de esta contribución, claro con su respectivo detrimento en sus haciendas municipales por no percibir la cantidad total.

[473] "Existen diversos tipos de catastro. Por una parte los descriptivos, en los que sólo se contienen los principales rasgos diferenciales de la propiedad inmueble, y por la otra el geométrico topográfico, en el que se pretende lograr una perfecta exactitud, tanto de la descripción de los terrenos como de su valoración. También, las operaciones de valoración catastral pueden diferenciarse en dos grupos: las descriptivas o técnicas, y las valorativas, que encierran una gran complejidad. El catastro enfrenta diversos problemas; entre los más frecuentes se pueden mencionar: a) el retardo con el que el catastro refleja las variaciones ocurridas en la realidad económica, y b) el alto costo que conlleva su elaboración. Actualmente los sistemas de registro y control catastrales incluyen métodos modernos, como la fotogrametría aérea y la computación." (Ibidem, 2011, p. 508)

4.6 Problemática actual de la recaudación y administración del impuesto predial en el Municipio de El Espinal, Oaxaca, con base en un análisis realizado en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y primer semestre de 2013

Es de recordar y observar todo lo planteado en esta investigación, que en la legislación mexicana su facultad impositiva corresponde al gobierno federal y en ciertos casos a los estados, con la finalidad de cobrarlos y disponer de los ingresos percibidos, cubriendo así parte del gasto público; y de acuerdo a las competencias municipales, los municipios auxilian en su cobro[474], mismos que también deben ser para sus beneficios.

Tal actividad municipal debe desarrollarse a través de funciones específicas en la norma jurídica y con personal humano adecuado para ello.

El Municipio de El Espinal, Oaxaca no cuenta con un catastro actualizado y su único apoyo para determinar el monto a pagar por concepto del impuesto predial es el que el Instituto Catastral del Estado de Oaxaca[475] le establece. Este municipio no participa en determinar los avalúos catastrales de sus inmuebles.

La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca en coordinación con las Leyes de Ingresos del Municipio de El Espinal, Juchitán para los Ejercicios Fiscales 2011, 2012 y 2013 hasta la fecha, establecen que el pago del impuesto predial es de forma anual y que el ciudadano *espinaleño* debe acudir a las oficinas de la tesorería a cumplir con dicha obligación.

---

[474] "En el fondo se trata de una sola facultad atribuida y ejercida por dos ámbitos de competencia diferente; la federal y la local. Los municipios están excluidos de esa actividad; la intervención que se les asigna es derivada; está sujeta a la ley; ésta es obra de un ente ajeno, independiente y, en este ramo, superior; la legislatura local respectiva. Los municipios no pueden decretar impuestos; su intervención en la materia se limita a auxiliar en su cobro." (Arteaga, 2013a, p. 696)

[475] "CUARTO.- Durante el periodo de nuestra administración las directrices teóricas y jurídicas en las que se sustenta el impuesto predial y otros es la Ley de Ingresos que estamos obligados a presentar al Congreso del Estado por cada ejercicio fiscal de nuestra administración, haciendo la aclaración que los importes del impuesto predial, los asigna la oficina de Catastro dependiente de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado." (Respuesta al Recurso de Revisión número R.R./145/2013 de la Solicitud de Acceso a la Información Pública de fecha 2 de agosto de 2013).

En México existen muchos problemas recaudatorios en todos sus niveles de gobierno. En cuanto a las dificultades de los Municipios por recaudar, son más serios, ya que a pesar de la caída de los ingresos municipales, éstos no aplican sus facultades de cobros sea por cualquier concepto, por ejemplo: las multas, infracciones de tránsito, impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, y desde luego el impuesto predial, entre muchas más.

Facultad que daría como resultado financiar de mejor manera su gasto público, por lo que el funcionamiento de la recaudación municipal no está siendo efectiva, y como medida para ello y obtener un buen número de contribuyentes algunos municipios realizan descuentos –estímulos- mismos que dañan su economía y finanzas, volviendo al municipio –El Espinal por ejemplo- vulnerable e incompetente para con los demás[476].

Ahora bien, los sujetos, objeto, base, tasa o tarifa son elementos del impuesto complicados en el procedimiento para el pago del impuesto y no se diga el cálculo de los mismos, cosa que dificulta aún más la situación. Los ciudadanos no están familiarizados con dichos conceptos, por lo que no los conocen -situación que no los excluye de sus responsabilidades claro- así como también, desconocen a tantas autoridades administrativas y fiscales que existen en la administración pública municipal.

No saber cómo es la mecánica para obtener el resultado del pago y dónde hacerlo, también son factores del porque una baja recaudación[477] del impuesto predial en el Municipio de El Espinal, Oaxaca.

---

[476] "OCTAVO.- Los servidores públicos encargados de la recaudación municipal y en especial del impuesto predial han enviado a los contribuyentes invitaciones para que pasen a pagar su impuesto predial y otros, han hecho perifoneo en la población invitando a los contribuyentes a pasar a pagar sus contribuciones y en especial del impuesto predial se han otorgado descuentos hasta del 50% a los contribuyentes por pago oportuno y de manera electrónica por medio de la página oficial www.elespinal.gob.mx hemos invitado a los contribuyentes a que pasen a pagar su impuesto predial" (Ibídem.)

[477] Aunado a ello, las condiciones económicas en las que se encuentra el Municipio y desde luego la falta de empleo de las personas que lo habitan complican más la situación de los contribuyentes, mismos que no pueden responder con la obligación del pago del impuesto predial, llegando hasta no pagarlo, afectando gravemente la economía del Municipio. La necesidad de una gestión ante un notario o alguna autoridad municipal, estatal o federal, obliga a los contribuyentes *espinaleños* a pagar su impuesto predial, de lo contrario no realizar su trámite. Este deterioro general en todo el municipio, claro no es debido a la mala recaudación del impuesto predial, sino a la gran enfermedad que lo ocasiona, la cual es la falta de

La frágil relación que existe entre las autoridades fiscales de El Espinal con sus administrados, también se materializa en la falta de actualización del registro de contribuyentes y del catastro, sin tener desde el punto de vista técnico estudios de cartografía, nomenclatura, regionalización, asignación de nuevas claves catastrales, haciendo más complicado el cobro correcto del impuesto predial por no contar por lo menos con un expediente físico o electrónico de cada inmueble dentro del municipio.

Es necesario que el catastro de El Espinal se actualice utilizando la tecnología, por ejemplo: usando un sistema satelital para localizar de mejor manera a los inmuebles, ubicando si constan de ciertas características como si existe obra de construcción, su longitud, si es rústico o bien urbano, ya que, dichas características son las determinantes para definir el monto a pagar por concepto de impuesto predial, y de esta forma el proceso fiscalizador es más sencillo por ser la autoridad catastral la que cuenta con los datos relativos al inmueble.

En relación con lo anterior, resultaría sencillo pensar que el municipio podría iniciar un procedimiento coactivo de ejecución para exigir el pago del impuesto en caso de incumplimiento[478], situación que en la actualidad no sucede y no solo en el Municipio de El Espinal, sino en todos los municipios del país[479].

La intervención de la *mala* política es una causa importante para que no se actualice el procedimiento de cobro coactivo del impuesto predial. El Partido Político que se encuentra en el poder por ningún motivo querrá perder votos para la siguiente elección,

autonomía financiera municipal bloqueada por la federación y las entidades federativas, dado al gran centralismo fiscal que vive México hoy en día, dejando sin facultades impositivas a los municipios, generando un municipio rezagado en todos sus aspectos, materializándose entonces a México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal.

[478] Procedimiento que se encuentra regulado en el Código Fiscal para el Estado de Oaxaca y Código Fiscal Municipal para el Estado de Oaxaca.

[479] "Son 2440 los Municipios que integran a los 31 Estados de la República Mexicana y 16 Delegaciones del Distrito Federal." (http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/index.html 13/08/2016)
Aunque haciendo una corrección a tal página, son ya 32 Estados, debido a que el Distrito Federal pasó a convertirse en la Ciudad de México para que en su momento considere también a sus 16 Alcaldías y ya no Delegaciones, como se aclaró en el punto número 4.3 de este Capítulo.

esta fuerte medida de cobro implicaría su salida del mando y fuertes críticas a sus representantes.

Una causa más que enfrenta el Municipio de El Espinal es que no cuenta con los recursos necesarios para hacer frente al cobro coactivo, y tampoco cuenta con el personal capacitado[480] que conozca el sentido de la norma jurídica para darle el seguimiento adecuado sin lesionar intereses jurídicos de los contribuyentes, lo que ocasiona a un rezago de recaudación de dicho tributo.

Considerando el destino de más recursos que otorga la federación a los estados y después a los municipios, podría ayudar al mejoramiento de la recaudación del impuesto predial a El Espinal, aplicando una parte de dichos recursos al catastro municipal, materializando la idea del uso de la tecnología, contando también con un expediente administrativo físico o electrónico de cada inmueble que se encuentra en el Municipio, y desde luego ubicando a los sujetos pasivos del impuesto; sin olvidar contar con recursos humanos suficientes y con una capacitación constante dedicado a todo lo relacionado con el cobro del impuesto predial, dejando así fuera a otros intereses como los políticos y personales, sirviendo para ello, una propuesta planteada en esta investigación: el servicio civil de carrera municipal.

La recaudación anual del impuesto predial en El Espinal es complicada y decadente como ya se ha mencionado, sin embargo; ahora se debe saber qué pasa con el destino de esa frágil recaudación[481]. Pues bien, lo recaudado en los ejercicio fiscales 2011, 2012 y el

[480] SEXTO.- Los servidores públicos encargados dela recaudación de las contribuciones municipales, incluyendo la del impuesto predial, es el Tesorero y la Cajera Principal, teniendo el primero el nivel de Licenciatura en Contabilidad y la segunda preparatoria truncada.” (Respuesta al Recurso de Revisión número R.R./145/2013 de la Solicitud de Acceso a la Información Pública de fecha 2 de agosto de 2013)

[481] “La causa del impuesto o sea el fundamento jurídico último de la obligación de los ciudadanos de pagar el impuesto, radica en los servicios y bienes capaces de satisfacer las necesidades públicas o sea, de un modo más alto, en los beneficios que por el hecho de pertenecer a la colectividad obtiene el contribuyente, directa o indirectamente, por medio de los servicios públicos o por virtud de los beneficios que derivan de la vida social” (Grizziotti, 1958, p. 276)

primer semestre de 2013[482] se ha destinado a gastos en general del municipio[483], y no a construcción de obras como así lo mencionó el entonces Presidente Municipal[484], como podrían ser la pavimentación de calles, construcción de drenajes, alumbrado público, y otras mejoras en las 3 secciones con la que cuenta el Municipio. Esto hace ver a simple luz la mala canalización de lo poco recaudado por este municipio.

Las cantidades recaudadas por el impuesto predial en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y primer semestre de 2013, son de acuerdo a la siguiente Tabla:

[482] La razón del por qué solo el primer semestre del ejercicio fiscal de 2013 se contemplará en esta investigación, es debido a que con fecha 2 de agosto de 2013, se realizó la búsqueda de información, consiguiéndola posteriormente el 18 de septiembre de 2013, siendo el resultado de una contienda administrativa ante la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, entre el Presidente Municipal de El Espinal, Oaxaca y el investigador.

[483] "QUINTO.- Durante el periodo 2011 y 2012 y lo que va del 2013 lo recaudado por el impuesto predial se ha destinado para gastos corrientes menores a $ 2,000.00 (dos mil pesos), pago de pasajes, viáticos, a los pueblos cercanos, y a la ciudad de Oaxaca, pago de subscripciones publicidad escrita y perifoneo, apoyo económico a personas de bajos recursos en especial para cubrir necesidades de salud, apoyos a escuelas, equipos deportivos, etc., compra de artículos de papelería menores de $ 2,000.00, pagos de servicios de paquetería, pagos por el servicio de internet, compra de herramientas para servicios generales, pagos por el servicio de lavado de la ambulancia, patrullas y otros vehículos." (Respuesta al Recurso de Revisión número R.R./145/2013 de la Solicitud de Acceso a la Información Pública de fecha 2 de agosto de 2013)

[484] "NOVENO.- Los servidores públicos encargados de la recaudación y en especial del impuesto predial han propuesto seguir incentivando a la población para que pasen a pagar su impuesto predial haciéndoles ver que contribuyendo en forma y en tiempo, el Municipio podrá seguir haciendo *obras sociales* para beneficio de la ciudadanía por medio de perifoneo y en forma verbal cuando se acercan a la Tesorería por algún motivo." (Ibídem)

Tabla 1: Ingresos recaudados por el impuesto predial en 2011, 2012 y primer semestre de 2013. Elaboración propia.[485]

AÑO	INGRESO PREDIAL DE REZAGOS DE AÑOS ANTERIORES	INGRESO PREDIAL NETO	TOTAL DE INGRESOS DEL IMPUESTO PREDIAL
2011	30,881.14	110,932.36	141,813.50
2012	29,636.50	94,386.00	124,022.50
1ER SEMESTRE DE 2013	62,086.22	20,309.81	82,396.03

Ahora bien, de acuerdo en los ingresos que percibió por participaciones federales el Municipio de El Espinal, Oaxaca en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, considerando solo al Fondo Municipal de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo Municipal, Impuesto Gasolina, y Diesel, y el Fondo de Compensación –ramo 28-, ingresos que se ilustran de acuerdo a la siguiente tabla:

[485] Con datos tomados de la respuesta al Recurso de Revisión número R.R./145/2013 de la Solicitud de Acceso a la Información Pública de fecha 2 de agosto de 2013.

Tabla 2: Ingresos derivado de las participaciones federales –ramo 28- 4 fondos. Elaboración propia.[486]

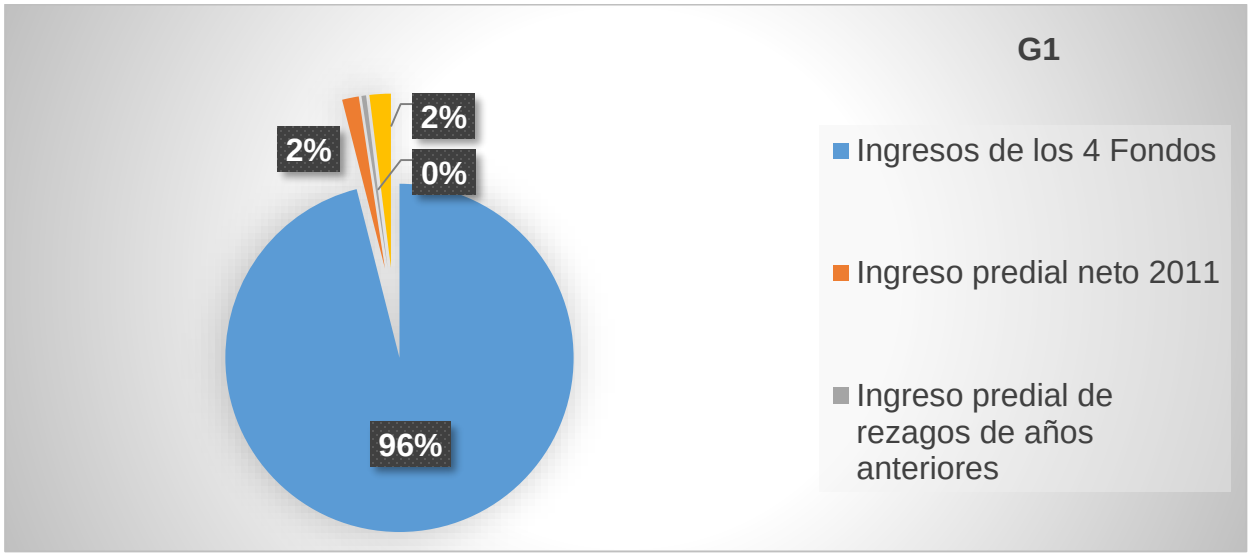
AÑO	FONDO MUNICIPAL DE PARTICIPACIONES	FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	FONDO MUNICIPAL, IMPUESTO GASOLINA, Y DIESEL	FONDO DE COMPENSACIÓN	TOTAL
2011	4,053,134.00	2,514,957.00	179,490.00	131,631.00	6,879,212.00
2012	4,767,453.00	2,810,074.00	140,589.00	176,831.00	7,894,947.00
2013	6,315,781.50	749,966.90	237,038.90	76,562.30	7,379,349.60

Considerando solo a los cuatro fondos del ramo 28 en cita, destaca la dependencia económica que tiene el municipio de El Espinal –como todos los municipios en México- de los ingresos que provienen de la federación.

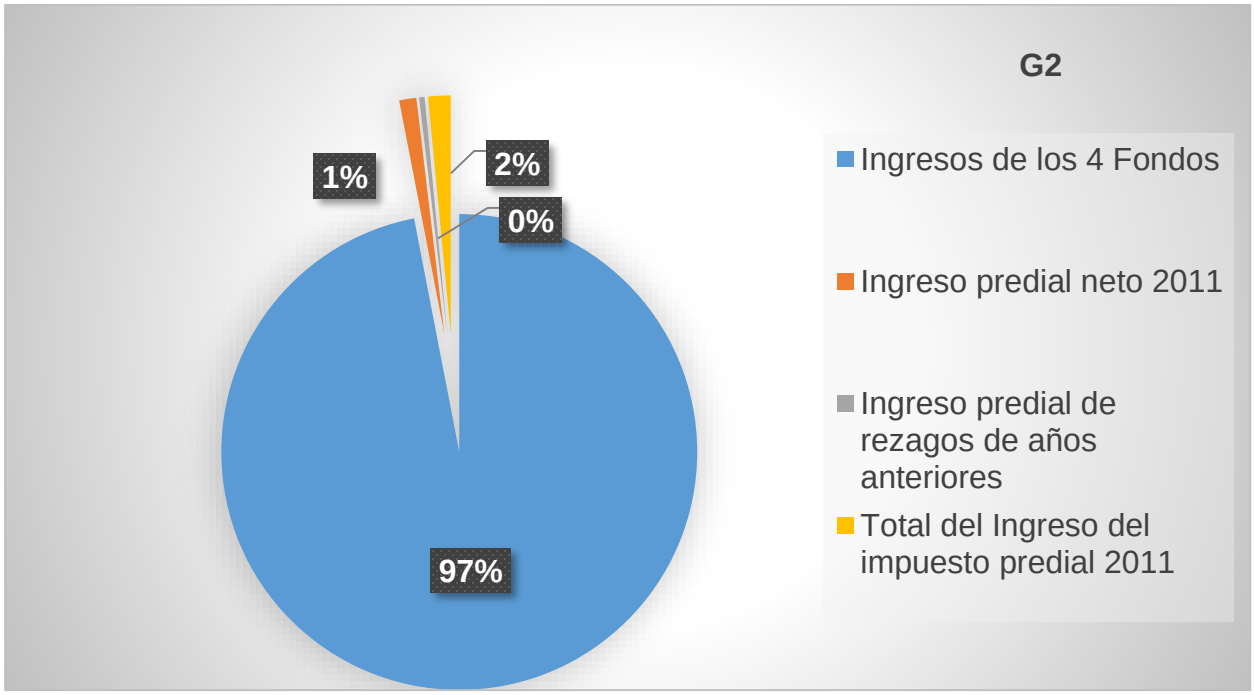
A continuación, se ilustrará a través de gráficas los ingresos de los cuatro fondos y los ingresos del impuesto predial que ha percibido el Municipio de El Espinal, Oaxaca, en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y el primer semestre del 2013 de conformidad con las Tablas 1 y 2:

[486] Con datos tomados de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca. (http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/sitecreo/participacionesRamo.do?ramo=28 13/06/2016)

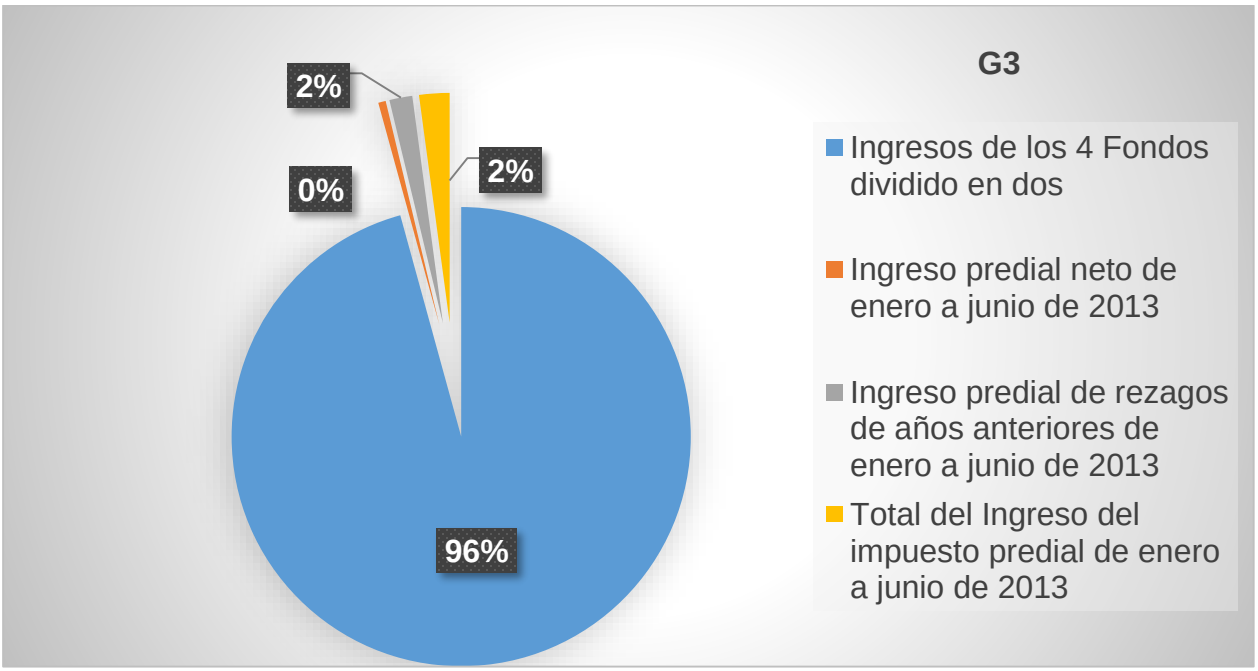
Gráfica 1: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2011 con los 4 fondos del ramo 28. Elaboración propia



Gráfica 2: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2012 con los 4 fondos del ramo 28. Elaboración propia



Gráfica 3: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2013 con los 4 fondos del ramo 28. Elaboración propia



Ahora bien, de acuerdo en los ingresos que percibió por aportaciones federales el Municipio de El Espinal, Oaxaca en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, considerando solo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios –ramo 33-, ingresos que se ilustran de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 3: Ingresos derivado de las participaciones federales –ramo 33- 2 fondos. Elaboración propia.[487]

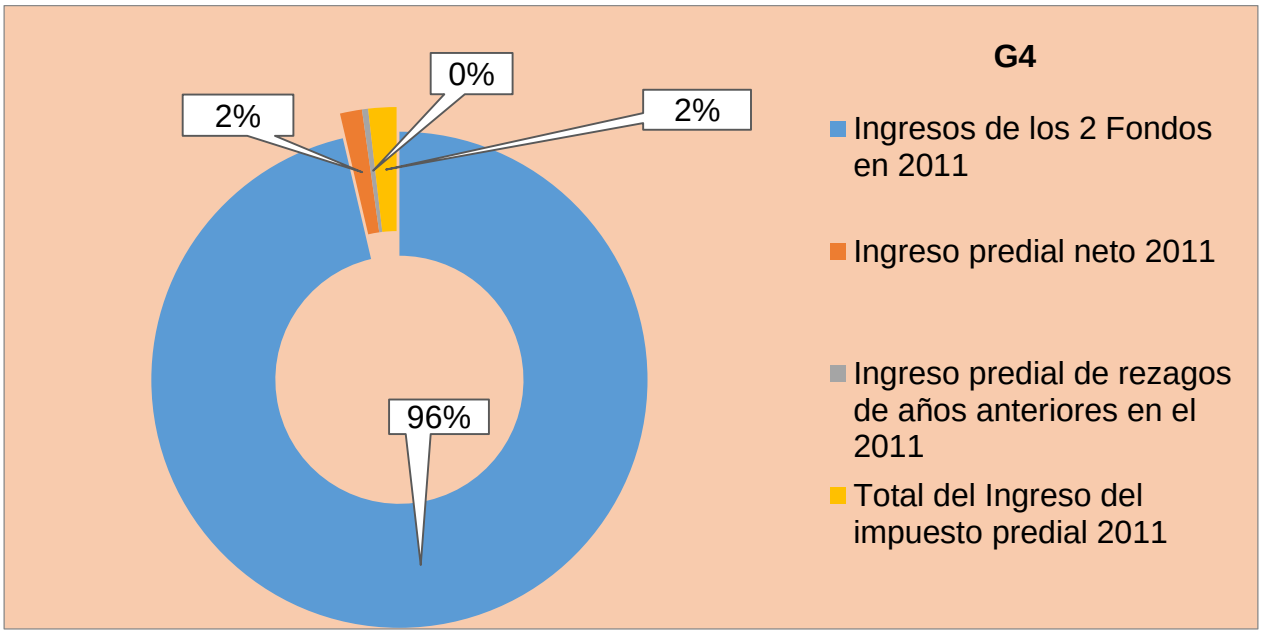
AÑO	FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS	TOTAL
2011	3,692,931.00	3,761,688.00	7,454,619.00
2012	4,263,850.00	3,713,659.00	7,977,509.00
2013	4,522,505.00	3,962,414.99	8,484,919.99

Considerando solo a los dos fondos del ramo 33 en cita, destaca la dependencia económica que tiene el municipio de El Espinal –como todos los municipios en México- de los ingresos que provienen de la federación.

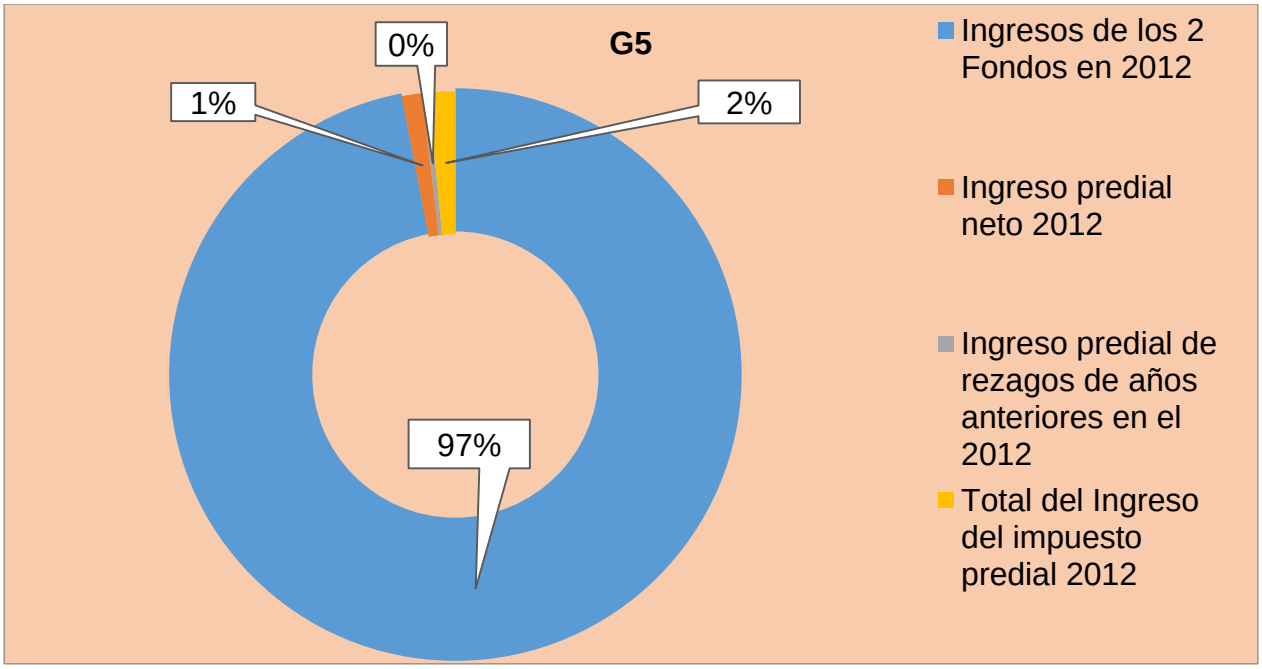
A continuación, se ilustrará a través de gráficas los ingresos de los dos fondos y los ingresos del impuesto predial que ha percibido el Municipio de El Espinal, Oaxaca, en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y el primer semestre del 2013 de conformidad con las Tablas 1 y 3:

[487] http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/sitecreo/participacionesRamo.do?ramo=33 (13/06/2016)

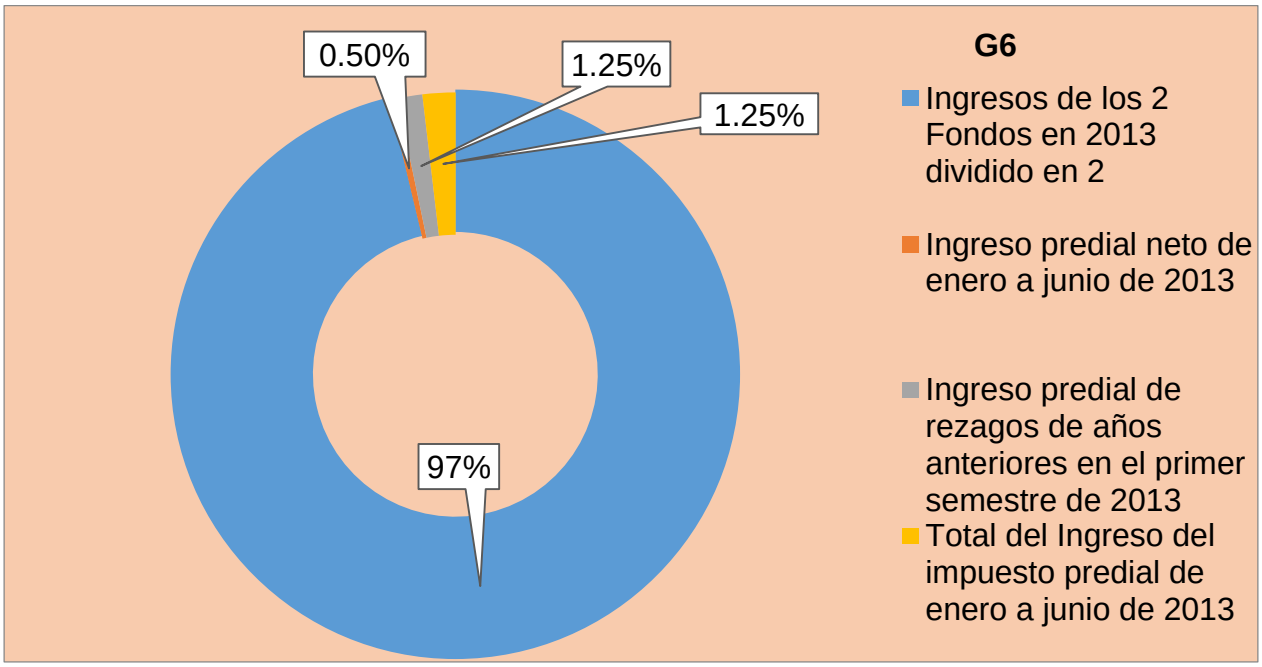
Gráfica 4: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2011 con los 2 fondos del ramo 33. Elaboración propia



Gráfica 5: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2012 con los 2 fondos del ramo 33. Elaboración propia



Gráfica 6: Comparación en ingresos por el impuesto predial del Ejercicio 2013 con los 2 fondos del ramo 33. Elaboración propia.



Como se ha podido ilustrar, el ingreso que percibe el municipio de El Espinal, Oaxaca, por concepto de pago del impuesto predial, no es sobresaliente en su hacienda municipal y tampoco impacta en la colaboración de los gastos públicos o bien, en creación de obras públicas o servicios públicos.

De acuerdo con las estadísticas reflejadas en las tablas y gráficas, además de todo lo antes expuesto, y aunque el impuesto predial no represente la única fuente de ingresos del municipio, pero si el más importante en su rubro –contribuciones- sirve de muestra y ejemplo para diagnosticar que quien sostiene a la hacienda pública municipal de El Espinal, Oaxaca, son los ingresos federales, principalmente del ramo 28 y del ramo 33, teniendo entonces el municipio una dependencia federal en cuanto a sus ingresos. Actualizándose nuevamente el centralismo financiero en el que respalda a la federación, y desde luego, materializándose que México se encuentra alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal.

4.6.1 Conclusiones

El Municipio de El Espinal, Oaxaca, perteneciente al Istmo de Tehuantepec, obtiene ingresos federales, estatales y desde luego los municipales que las leyes antes expuestas le permite percibir, entre ellos: las contribuciones.

Enfocándose en este caso a sus ingresos municipales y en especial a los impuestos, percibe los siguientes: impuesto predial; impuesto sobre traslado de dominio; impuesto sobre fraccionamiento y fusión de bienes inmuebles; impuesto sobre rifas, sorteos, loterías, y concursos; impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos.

De la lista de impuestos en cita, el predial es el más importante en la recaudación del municipio, a pesar de ello, y como se ha podido observar sus números reflejan insuficiencias, mismas que conllevan a un problema en la hacienda municipal, demostrando lo alejado que está México del sistema político, jurídico, económico y administrativo que supone el federalismo adoptado por constituciones, debido a que, lo recaudado no colabora de forma significativa para financiar el gasto y obras en el ayuntamiento, cual fin como contraprestación tiene como objeto el recaudo de contribuciones. Por lo tanto, tal facul*tad tributaria municipal* no es suficiente, acarreando la siguiente pregunta ¿hasta cuándo soportará el ciudadano mexicano esta falta de potestad tributaria municipal, y bajo qué condiciones? Misma que forma parte de la nueva agenda de investigación.

Muy importante es resaltar que además de las barreras expuestas con anterioridad en este capitulado, un mal más que aqueja al municipio de El Espinal, Oaxaca, en su recaudación del impuesto predial, es el factor político. Los partidos políticos que se encuentran en el poder –por ejemplo: las coaliciones-, le temen a realizar cambios o incrementos en dicha recaudación, y menos pensar en un cobro coactivo a los contribuyentes, ya que de hacerlo, desaprovecharían tal poder, y por ende, perderían las siguientes elecciones municipales y en su caso, estatales y posteriormente federales, situación no conveniente para *su carrera política*.

La reacción de la Tesorería municipal de El Espinal, Oaxaca, por tan malos resultados en la recaudación del impuesto predial, se limita solo enviando invitaciones de pago del impuesto, o en su caso, a través de avisos a los morosos, actividades que son insuficientes para atraer al contribuyente, mismos que al momento de recibir tales sugerencias, hacen caso omiso a tal situación. Esto aunado a que los servidores públicos encargados no están preparados profesionalmente para desempeñar tal cargo, así como la falta de modernización del catastro municipal.

El municipio de El Espinal, Oaxaca, subsana la falta de ingresos por recaudación del impuesto predial y de las demás contribuciones, con las participaciones y aportaciones anuales -ramos 28 y 33- que la Federación le asigna. Esto ocasiona un gran estancamiento del municipio por la dependencia que eso genera debido al centralismo ocasionado por los poderes u órganos centrales, dejando atrás la idea del federalismo, actual *forma de gobierno*[488] que constituye a México, mismo que abandera ideales de municipios autosuficientes y libres por ser la célula del país y base de su organización política y administrativa.

El municipio constituye sin duda una división territorial, política, y administrativa[489] de las entidades federativas. Por ello indispensable agregar en el Artículo 115 de la CPEUM que también sea una *división de la organización financiera de los Estados*, y se le reconozca como *Municipio Autónomo*. Materializándose así un instrumento más para que la vida local de los ciudadanos se desarrolle en todos sus aspectos.

[488] Esto de acuerdo con las tesis de los maestros Aurelio Campillo, Felipe Tena Ramírez, Elisur Arteaga Nava, José Barragán Barragán, entre otros. Considerando que lo federal en México es una forma de Gobierno, toda vez que, lo federal en México es más bien una forma de organización política que funciona para descentralizar el poder público, adecuándose entonces así a los hechos históricos y lo que refieren los textos constitucionales.

[489] Cuestión que se debe fortalecer con su *autonomía*, además de la participación de sus ciudadanos interactuando con sus autoridades, proponiendo acciones que favorezcan a la comunidad local, además de participar también en cuestiones económicas.

Sin embargo, en la actualidad se puede observar que los municipios no pueden cumplir con tal finalidad y que cada vez se alejan de ella, precisamente por el desinterés de la federación y de las entidades federales a las que pertenecen[490].

En suma, es importante que las autoridades federales y las entidades federativas interactúen con las autoridades del municipio de El Espinal, Oaxaca y de todo México, desarrollando una buena división en sus facultades en la CPEUM y respetando el pacto-unión para entonces materializar al federalismo adoptado por México, y así los municipios en general puedan también coordinarse con los contribuyentes, aplicando las medidas y estrategias propuestas en este trabajo, y generar propuestas de ambos, aterrizándolas en cada rubro, como por ejemplo: el de la recaudación de las contribuciones, conforme a derecho corresponda, pensando en un desarrollo sustentable para el espacio en el que se desarrollan como autoridad y como seres humanos; coadyuvando para que se generen ingresos propios y se pueda costear satisfactoriamente gasto público; mantener una convivencia vecinal y lograr un desarrollo local; y colabora entonces para que México no se aleje del federalismo que adoptó como sistema político, jurídico, económico y administrativo.

[490] Y desde luego, debido a toda esa maquinaria mal aplicada que se deriva de la coordinación fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, inclinada solo a beneficios de la federación acentuando el centralismo que se vive hoy en día, atando de manos a las mismas entidades federativas y por lógica a los municipios.

Conclusiones

Como se sabe, el caso de México en cuestión de federalismo, se dice que consta de un pacto-unión constituido en una federación, entidades federativas y municipios. Conocidos también como órdenes o niveles de gobierno. Tales esferas gubernamentales para poder cumplir con sus cometidos –políticos, jurídicos, económicos y administrativos- constitucionalmente deben ser sujetos de facultades que les permitan tener fuentes propias o ingresos propios.

Tal situación en la realidad en México se encuentra lejos de observarse. La ausencia de la materialización del federalismo ha acarreado resultados graves en su estructura gubernamental, golpeando fuertemente su contexto político, jurídico, económico y administrativo.

México a través de su larga historia ha estado sujeto a numerables reformas constitucionales, mismas que han coadyuvado al momento actual por el que está pasando. Tales reformas han llevado a una desventaja para las entidades federativas y desde luego para los municipios, centralizando el poder público en la federación, siendo esto opuesto por esencia a lo que ofrece un Estado con sistema federal, como en el que *respalda a* México.

Es verdad que existe un proyecto de coordinación de facultades entre la federación, las entidades federativas y los municipios, pero ha quedado en eso, en un solo proyecto, debido a que en la práctica no se está llevando un régimen en el que subsistan tales facultades como se ha demostrado en el Capítulo 4º de esta investigación.

Para muestra, la supuesta coordinación fiscal, la que solo respalda contribuciones federales, para luego, convertirlas –respecto a ingresos municipales- en participaciones –ramo 28- y aportaciones –ramo 33- federales, que conforma recursos limitados que les otorgan a las entidades federativas y éstas a sus municipios, para que subsistan y cumplan con sus fines, lo cual, no es nada funcional, sin embargo, esto una realidad,

dando como resultado un centralismo fiscal y entonces la autonomía estatal y municipal solo queda como letra muerta, toda vez que, sin autosuficiencia financiera no puede existir la tan ansiada autonomía, alejándose de esta forma México de todo federalismo.

El actual centralismo financiero que respalda la coordinación fiscal en México en el quehacer de la federación, debe cambiar lo más rápido posible, partiendo de una postura diferente, a través de una innovación constitucional, en la que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente divida y otorgue facultades a la federación, entidades federativas y al municipio, que sean de acuerdo a la necesidad de cada uno de ellos.

Ya no basta con la redacción de su Artículo 124. Con simplemente observar la historia legislativa para darse cuenta que no se le da su interpretación adecuada, por tal motivo, es necesario la división de facultades de los tres niveles de gobierno de forma expresa clara y sin subjetividades, y en particular el reconocimiento del municipio autónomo, para no tener margen de error en su interpretación, preservando entonces un federalismo encaminado a la distribución del poder público como siempre debió haber sido.

Con tal manifestación expresa de las divisiones de facultades por la máxima norma que rige a México, y el reconocimiento del municipio autónomo, los gobiernos municipales podrán desarrollar una región política, jurídica, económica y administrativa justa y adecuada a sus necesidades, y no atendiendo requerimientos de otros niveles de gobierno, que son los únicos beneficiados y quienes por ningún motivo interactúan y conviven en tal región, a menos que satisfagan algún interés particular.

Los cambios deben darse por quienes los llevaran a cabo. Entonces el municipio debe darse sus cambios, y no otra autoridad como en la actualidad sucede, en el que para realizar cualquier actividad sobresaliente en la política, en lo jurídico, en lo económico y en lo administrativo, son sus entidades federativas y la federación quienes lo autorizan, dejándolos facultades sujetas a autorización. Eso no es un federalismo, no es una

república, no es una democracia, e infortunadamente es lo que se vive en México, por ello su lejanía con tal sistema.

También debe considerarse expresa y puntualmente en las divisiones expresas de las distribuciones del poder público en comento, la necesidad de que la federación no intervenga en las facultades otorgadas a las entidades federativas y por consiguiente, que éstas y aquella no intervengan en las facultades de los municipios.

Las asignaciones de facultades deben ser permanentes y con sentido de fortalecer económicamente a las regiones locales, como en su momento sucedió en México en la adopción del federalismo como instrumento de distribución de poder público. Siendo las mismas localidades quienes votaron a favor de tal cambio, y no es loable que ahora se las quiten y las dejen en el rezago.

La garantía de un respaldo financiero de los municipios, a través de reconocerlos constitucionalmente como una base de la división de la organización financiera de los Estados, hará que cualquiera con ideas participe en proyectos de desarrollo, incluyendo al municipio en la globalización, de la cual, en la actualidad se encuentra alejada. Innovando entonces en esquemas de convivencia, infraestructura, educación, seguridad, salud, trabajo, deporte, etcétera, impactando en el modo de vida de sus pobladores y áreas periféricas, incluso ayudando a las autoridades gubernamentales en su quehacer, y dejar de ser eso abstracto con el que todo ciudadano mexicano no quiere interactuar.

El municipio en México ya no debe ser solo un receptor ni esperar inmóvil a que le asignen recursos y facultades por ninguna autoridad federal o estatal, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que las decisiones de éstas, siguen la misma línea, sin respetar facultades de cada uno. Además que por regla común cada atribución y facultad debe ir acompañada de un financiamiento que las sustente durante el inicio, en el desarrollo y al final de la misma, para lograr su objetivo, situación que no sucede en la actualidad.

Las dudas convertidas en preguntas que acarrea toda esta investigación y que son parte de la nueva agenda son las siguientes:

1.- ¿Por qué México ha optado por el centralismo y no por el federalismo adoptado por sus Constituciones?

2.- ¿El poder público se ha convertido en un poder de pequeños grupos?

3.- ¿El poder público se ha privatizado?

4.- ¿Qué limitantes pondrá la federación en cuanto a la división expresa de sus facultades en la CPEUM, las de las entidades federativas y de los municipios?

5.- ¿A qué atribuciones y facultades se aferrará la federación con la finalidad de no regresárselas a las entidades federativas?

6.- ¿Se debilitará la federación con la división expresa de sus facultades en la CPEUM, las de las entidades federativas y de los municipios?

7.- ¿Las facultades y atribuciones para que funcione la federación de acuerdo al federalismo adoptado por México deben estar enlistadas en la CPEUM?

8.- ¿Las facultades y atribuciones para que funcionen las entidades federativas de acuerdo al federalismo adoptado por México deben estar enlistadas en la CPEUM?

9.- ¿Las facultades y atribuciones para que funcionen los municipios de acuerdo al federalismo adoptado por México deben estar enlistadas en la CPEUM?

10.- ¿Es conveniente una nueva Constitución en México?

11.- ¿Qué contribuciones necesita el municipio para que su recaudación coadyuve a satisfacer su gasto público, servicios y obras públicas?

Por último, en cuanto a las contribuciones municipales, seguramente después de realizar los cambios antes mencionados, y desde luego materializar las propuestas que se expresan en esta investigación, aunado a la inversión en el desarrollo municipal, de forma automática serán recaudadas.

Tal organización previa, por ejemplo: la del catastro; el uso de la tecnología; uso de medios idóneos para el pago; y en general sin solo pensar en el impuesto predial, dicho procedimiento este meramente sistematizado, hará que los contribuyentes y las autoridades fiscales municipales lleven su relación en armonía, y ambos cumplan: el

contribuyente con el pago justo en tiempo y forma, y la autoridad municipal en percibir ingresos para destinarlo al gasto público, y cumplan sus fines, ya que la verdadera enfermedad es la mala aplicación del federalismo en el aspecto financiero municipal. Por ello, el presente trabajo argumenta que México está alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal, lo que da pauta a que existan más reflejos que proyecten la misma imagen.

Propuestas

Como bien se ha concluido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe innovar con la división y distribución expresa de facultades y atribuciones de la federación, entidades federativas y municipios, para que los gobiernos locales y sobre todo los municipios puedan lograr una autonomía financiera y con ello todo lo demás, partiendo desde la idea de que por cada facultad haya un financiamiento para su implementación hasta su conclusión; para materializarse en cumplir con su gasto público, mantener una convivencia vecinal, lograr un desarrollo local y así *colaborar* a que México no se aleje del federalismo.

Las propuestas en concreto son las siguientes:

Primera. Que el primer párrafo del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esté redactado de la siguiente manera:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, de su organización política, **de su organización** administrativa **y de su organización financiera** el Municipio **Autónomo**, conforme a las bases siguientes:…

Segunda. Que los recursos provenientes del ramo 33, sean etiquetados por los propios municipios, para que se adecuen a su necesidad.

Tercera. Que el municipio recaude todo lo relacionado con los trámites ante el registro civil. Será más eficiente el procedimiento administrativo por la cercanía que hay entre el Ciudadano y la autoridad municipal, además, que ésta obtendrá recursos para sufragar sus gastos.

Cuarta. Garantizar una profesionalización al personal, instaurando un servicio civil de carrera municipal, con base en la autonomía y organización financiera manifiesta en el

Art.115 de la CPEUM, fortaleciendo entonces la dinámica en el interior del municipio. Además coadyuvará a una preparación técnica y especializada.

Con base en lo anterior, se propone que los municipios deben poner especial atención en los siguientes puntos:

- Crear una legislación municipal que contemple textualmente la autonomía política, jurídica, financiera y administrativa de los municipios;
- A través de dicha legislación no permitir la injerencia de las entidades federativas y de la federación en la solución de conflictos internos y de propuestas por necesidades de la población, a menos que así lo deseen, bajo respaldo de lo planteado en el modelo coordinado mencionado en esta investigación;
- Establecer un sistema general de recaudación de contribuciones municipales;
- En caso de asignar nuevas contribuciones a los municipios, éstas deben ser potencialmente fuertes y también respaldadas por un esquema coactivo en su recaudación, para coadyuvar a cubrir su gasto público;
- La coordinación fiscal deberá aplicarse en beneficio de los tres niveles de gobierno, y dejar de estar centralizada beneficiando solo a la federación como sucede en la actualidad, rompiendo así con los desequilibrios regionales;
- Los municipios deben liberarse de la manipulación política de los otros niveles de gobierno –federal y estatal- para que no perjudique en la asignación presupuestal a la que sigan sujetos por pertenecer a un sistema federal;
- Hacerse los municipios de facultades o potestades tributarias que actualmente cuentan organismos centralizados. Como por ejemplo la propuesta en mención: trámites de registro civil que bien puede desempeñar el municipio y entonces obtener recursos para ayudar a sufragar sus gastos;
- Que el sistema de participaciones y aportaciones federales no reduzca el sistema fiscal municipal;
- Eficiencia en la utilización de sus recursos naturales, a través de un manejo estratégico por parte del personal humano que interactúe con ellos, pensando

siempre en una manutención sustentable. Pudiendo involucrar al sector privado y empresarial para llevarlo a cabo;

- Estrategia en la ocupación de asentamientos humanos de acuerdo a la vida de la comunidad, prevista por una ley municipal creada con base en esa necesidad, y no para beneficio de un grupo de poder;
- La participación de los ciudadanos constantemente en las decisiones políticas, jurídicas, económicas y administrativas del municipio, que seguramente influyen de forma directa en su bienestar y desarrollo. Ya no basta con la escasa participación en las urnas cada tres o seis años. Promover la participación ciudadana debe ser tarea de todos los días;
- Activar el sector financiero no solo municipal, sino, de los ciudadanos para que también tengan un fortalecimiento económico, sea en sectores productivos interrelacionado con los recursos naturales, o en innovación tecnológica, al campo, etcétera. Con ello, el propio municipio se libera de una carga y los vuelve autónomos, característica que comparten para cumplir con sus fines;
- Prestar especial atención en los servicios públicos que sean necesarios para desarrollar la vida en convivencia en todo el municipio. La prestación de los servicios públicos debe ser idónea al estilo de vida de la población, no copiando servicios de otros municipios que incluso no son funcionales;
- Permitirse poder hacerse de un crecimiento económico cambiando estructuras productivas y modernización de la sociedad, pudiendo ser extenso en la mayoría de los ámbitos que requieran sus ciudadanos, involucrándolos al mundo exterior, a la globalización;
- Considerar modelos claros relativos a la transparencia y rendición de cuentas, creando un órgano sólido que respalde la transparencia y acceso a la información pública municipal, para que se tome conciencia y muy en cuenta el compromiso adquirido por los servidores públicos en la dirección de un municipio; y
- Velar por obtener una autonomía política, jurídica, económica y administrativa permanente.

El encargado de realizar la directriz del municipio en México debe ser el Ayuntamiento y nadie más. Siendo un gobierno que decida con base en sus necesidades y organice como centro de poder a toda la comunidad, e incluso la atención de inversión privada nacional como extranjera, dando pauta a la globalización.

El trabajar y armonizar en los aspectos políticos, jurídicos, económicos y administrativos en los municipios en México, es parte de la distribución del poder público desde una óptica clara de división de facultades expresas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acarreando consigo una saludable competencia para dar pauta a que no haya tanta diferencia entre ellas, más que sus usos y costumbres.

En suma, el federalismo en México adoptado en sus Constituciones no se materializa y cada vez se aleja con gran velocidad. Tal sistema, de distribución de facultades y descentralización del poder público, por virtud de la mala interpretación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus respectivas modificaciones desde 1824 a la fecha, se ha apartado de su modelo, ya no basta con la fórmula expresada en el Artículo 124 constitucional, el centralismo financiero que sobresale a favor de la federación en la actualidad, es el que predomina por mucho sobre los demás niveles de gobierno, aunque el discurso gubernamental diga lo contrario y sea totalmente demagogo.

El pacto-unión derivado del federalismo en México se debe trabajar entre iguales, y hasta que a los municipios no se les provea de esa autonomía política, jurídica, económica y administrativa, para desarrollar en plenitud su finalidad, tal trato entre iguales no existe, como hasta ahora lo es: un pacto sin municipios.

Con todo lo antes planteado y acentuando la autonomía financiera de los municipios, ésta coadyuva a que México se acerque al federalismo que en su momento adoptó. Sin embargo; quedan asuntos pendientes por resolver y agendas por tratar, que tienen algo en común: la gran voluntad política y disposición e intereses de los gobernantes en sus tres niveles de gobierno, así como la profesionalización de cada uno de ellos. Además,

la necesidad de otorgarle prioridad al sector financiero municipal, por ser el gobierno que atiende y convive con la población, de lo contrario, seguirán limitando la actuación del federalismo y frenando a todo el Estado mexicano, continuando con el resultado de hoy en día obtenido: México alejado del federalismo desde un reflejo financiero municipal.

Bibliografía

Andrade. S. Eduardo. (2012). *Derecho municipal*. México. Oxford.

Arrioja. V. Adolfo. (1999). *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*. México. Themis.

Arnaldo. R. Aldomar., Ávila. C. Heleniza., y Schweitzer. A. Fabián. (2014). *Integracao regional, fronteiras e globalizacao no continente americano*. Porto Alegre, Brasil. Editora Imprensa Livre.

Arroyo. G. Israel. (2011). *La arquitectura del estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*. Instituto Mora. BUAP.

Arteaga. N. Elisur. (2013a). *Derecho constitucional*. México. Oxford.

Arteaga. N. Elisur. (2013b). *El sistema federal mexicano*, apuntes para una teoría general. México. Porrúa / Escuela Libre de Derecho.

Barragán. B. José. (2007). *El federalismo, visión histórico constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Barragán. B. J., Contreras, B.R., Mateos, S.J.J., Flores, T. F., Soto, F.A. (2014). *Teoría de la constitución*. (6ª ed.). México. Porrúa.

Burgoa. O. Ignacio. (2014). *Derecho constitucional mexicano*. (20ª ed.) México. Porrúa.

Cabanellas. T. Guillermo. (1988). *Diccionario jurídico elemental*. Argentina. Editorial Heliasta S.R.L.

Cabrera. D. Julio. (2009). *Teoría del derecho municipal*. México. Ediciones Coyoacán.

Cabrero. E. (Coord.). (2002). *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México. CIDE.

Carrasco. I, Hugo. (2007). *Derecho Fiscal I*. México. Iure Editores.

Carrasco. I. Hugo. (2008). *Diccionario de derecho fiscal*. México. Oxford.

Carrasco. I. Hugo. (2010). *Derecho constitucional*. (5ª ed.). México. Oxford.

Carbonell. Miguel. (2002). *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*. México. UNAM.

Carpizo. Jorge. (2004). *La constitución mexicana de 1917*. México. Porrúa.

Centeno. V. Arturo. (2015). *El federalismo como control del poder. Estudio comparado entre Alemania, Estados Unidos y México*. México. Porrúa.

Covarrubias. D. José. J. (2008). *La autonomía municipal en México*. (3ª ed.). México. Porrúa.

Córdova. Efrén. (1964) *Curso de gobierno municipal*. Puerto Rico. Editorial Universitaria de Puerto Rico.

Cruz. C. Armando. E. (2012). *El federalismo y la coordinación fiscal, federal y estatal en México*. México. Porrúa.

Flores. Z. Ernesto. (2004). *Elementos de finanzas públicas mexicanas.* (34ª ed.). México. Porrúa.

Fraga. Gabino. (2009) *Derecho Administrativo*. (47ª ed.) México. Porrúa.

Galindo. C. Miguel. (2013). *Teoría del estado*. México. Porrúa

Gamas. T. José. (2001). *Derecho constitucional mexicano*. México. Porrúa.

García. L. Antonio. (1997). *Resistencia y utopía, memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas, durante los últimos quinientos años de su historia*. (2ª ed.). México. Era.

Garza. G. César. C. (1997). *Derecho constitucional mexicano*. México. McGraw-Hill.

Guillén, T., y Ziccardi, A. (2004). *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de los 13 Estados de la República*. México. Miguel Ángel Porrúa.

Grizziotti. Benvenuto. (1958). *Principios de política, derecho y ciencia de la hacienda*. Traducción de Enrique Mata. (2ª ed.). España. Reus.

Gropali. Alessandro. (1965). *Teoría general del estado*. Argentina. EJEA.

Hernández, A. M. (2003). *Derecho Municipal. Parte general*. México. UNAM

Hernández, A. M., y Valadés, D., (Coord.). (2003). *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. México. UNAM.

Hernández. D. Jorge. (Coord.). (2007). *Ciudadanías diferentes en un estado multicultural:*

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2011). *Diccionario jurídico mexicano*. México. UNAM. Porrúa.

Lanz, C. José Trinidad. (1982). *El federalismo mexicano y su realidad fiscal*. México. Universidad Autónoma del Sudeste.

Margáin. M. Emilio. (2004). *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*. . México. Porrúa.

Martínez. M. Rafael. I. (2001). *Derecho administrativo 1er t 2o. cursos*. (ed. 4ª). México. Oxford.

Oropeza. M. Humberto. (2001). *Administración pública municipal. Estudio preliminar del municipio libre*. México. Trillas.

Pérez. H. José. F. (2013). *Perspectivas político jurídicas del municipio en México*. México. Trillas.

Pereznieto. C. Leonel. (2005). *Introducción al estudio del derecho*. (5ª ed.). México. Oxford.

Quintana. R. Carlos. F. (2011). *Derecho municipal*. (10ª ed.) México. Porrúa.

Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española*. (22ª ed.). España. Editorial Espasa Calpe, S.A.

Robles. M. Reynaldo. (2013). *El municipio*. México. Porrúa

Sánchez. V. José. R. (2005). *Participación social, descentralización y federalismo. Las políticas sociales en México. Un enfoque regional*. México. Jiménez Editores e Impresores, S.A. de C.V.

Secretaría de Educación Pública (SEP). (2011)*¿Qué es lo que más te enorgullece de tu municipio?* México. SEP-SEGOB.

Serna. G. José. M. (2009). *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*. (2ª ed.). México. Porrúa y UNAM.

Serra. R. Andrés. (2009). *Derecho administrativo*. (28ª ed.). México. Porrúa.

Soberanes. F. José. L. (2007). *Historia del derecho mexicano*. (9ª ed.). México. Porrúa.

Tamayo. F. Rafael y Hernández. T. Fausto (Coords.). (2004). *Descentralismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México. Miguel Ángel Porrúa.

Tena. R. Felipe. (2003). *Derecho constitucional mexicano*. 35ª ed. México. Porrúa.

Ubiarco. M. Juan. B. (2002). *El federalismo en México y los problemas sociales del país*. México. Miguel Ángel Porrúa.

Zoraida. V. Josefina (Coord.). (2003). *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*. México. Colegio de México.

Otras fuentes de consulta

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (Constitución promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922) Últimas Reformas POEO 12-04-2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917) Últimas Reformas DOF 25-07-2016.

Código Fiscal para el Estado de Oaxaca (Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 22 de diciembre de 2012) Últimas Reformas POEO 27/12/2014.

Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca (Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 1 de septiembre de 1990) Últimas Reformas POEO 2/01/2012.

Informe presentado por el Lic. Raúl Edgardo Benítez Meza, Presidente Municipal Constitucional de El Espinal, Oaxaca, en el periodo 2011 - 2013, derivado del Recurso de Revisión número R.R./145/2013 a la Solicitud de Acceso a la Información Pública de fecha 2 de agosto de 2013, presentado ante la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca.

Ley de Catastro para el Estado de Oaxaca (Ley publicada en el Periódico Oficial órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 16 de Diciembre de 1996) Últimas Reformas POEO 27-12-2014.

Ley de Coordinación Fiscal (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Diciembre de 1978) Últimas Reformas DOF 24/06/2009.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca (Ley publicada en el Periódico Oficial órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 1 de Septiembre de 1990) Últimas Reformas POEO 9-05-2015.

Ley de Ingresos del Municipio de El Espinal, Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2011 (Ley publicada en el Periódico Oficial órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 8 de Octubre de 2011.

Ley de Ingresos del Municipio de El Espinal, Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2012 (Ley Aprobada por la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 28 de Diciembre de 2011.

Ley de Ingresos del Municipio de El Espinal, Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2013 (Ley publicada en el Periódico Oficial órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 13 de Julio de 2013.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca (Ley publicada en el Periódico Oficial órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 31 de Diciembre de 2005) Últimas Reformas POEO 02-01-2015.

Ley del Servicio Civil para los Empleados del H. Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez (Ley publicada en el Periódico Oficial órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 11 de mayo de 1974) Sin Reformas POEO

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976) Últimas Reformas DOF 20-08-2014.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (Ley publicada en el Periódico Oficial órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 30 de Noviembre de 2010) Últimas Reformas POEO 21-08-2015.

Reglamento Interno de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca (Reglamento publicado en el Periódico Oficial órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 30 de Noviembre de 2010) Últimas Reformas POEO 16-07-2011.

Tesis P./J. 141/2001, *Semanario Judicial de la Federación, t. XV, enero de 2002. Controversia constitucional 29/2000*, Poder Ejecutivo Federal, 15 de noviembre de 2001.

Fuentes de Internet

Primer capítulo

http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fbiblio.juridicas.unam.mx%2Flibros%2F3%2F1378%2F12.pdf&ei=aE8bVNSvMMHB8QHVwIDYCg&usg=AFQjCNHOeIqyTCH937_M_BQy83cVYyGKuQ (20/06/2016)

Segundo capítulo

http://translate.google.com.mx/translate?hl=es-419&sl=en&u=http://law.anu.edu.au/cipl/about-geoffrey-awer&prev=/search%3Fq%3Dqui%25C3%25A9n%2Bes%2BGeoffrey%2BSawer%26biw%3D1097%26bih%3D502 (10/10/2014)
http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Iniciativas/62/gp62_a3primero.html (10/10/2014)
http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx (23/06/2016)
http://www.conago.org.mx/ (23/06/2016)

Tercer capítulo

Cuarto capítulo

http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20030a.html (13/08/2016)
http://inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_que_es_agenda (13/08/2016)
http://sncf.gob.mx/organisims/default.aspx (13/08/2016)
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016 (13/08/2016)

http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/index.html (13/08/2016)
http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/sitecreo/participacionesRamo.do?ramo=28, (13/06/2016)
http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/sitecreo/participacionesRamo.do?ramo=33 (13/06/2016)