



AtribucionesAtribuciones
México - México
AtribucionesAtribuciones
México - México
AtribucionesAtribuciones
México - México

ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS EN EL MUNICIPIO EN MÉXICO.

LEGISLATIVE ATTRIBUTIONS IN THE
MUNICIPALITY IN MEXICO.

Eduardo Blanco-Rodríguez *

Martín Fragoso Miranda**

UNIVERSITA CIENCIA

Revista electrónica de
investigación de la universidad
de Xalapa. AÑO 8, NÚMERO 22. MAYO-
AGOSTO 2019. ISSN 2007-3917

* Doctor en Derecho, profesor definitivo de la Universidad Nacional Autónoma de México, correo eduardoblancor71@gmail.com

**Doctor en Derecho, Profesor de Tiempo completo, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, correo martinfragoso506@hotmail.com



SUMARIO: Introducción/ I. El federalismo y la Constitución / II. Derecho Parlamentario y su Función Legislativa / III. El Municipio / IV. Municipio en la Teoría del Federalismo / V. Atribuciones legislativas para el Municipio / VI. Municipios con Funciones Legislativas (breve estudio comparado) / VII. La Suprema Corte de Justicia y el Municipio en México / VIII. Estudio comparativo respecto a la forma de gobierno y ámbitos de competencia. (Federal, Regional, Centralista e incluso Municipal) / IX. Propuesta de modificación desde la visión del federalismo para darle atribuciones legislativas al Municipio / X. Conclusiones / Fuentes de consulta.

1. RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se aborda el tema relacionado con las atribuciones legislativas que legalmente se otorgan a los municipios que conforman la República mexicana, tomando como ejemplos los estados de Quintana Roo y Veracruz por ser entidades federativas que legislan lo relativo a la recaudación de sus municipios. El municipio como el ente garante más próximo a los ciudadanos presenta problemas y situaciones complejas de las cuales en su minoría logra resolver debido a la limitación en la que se encuentran por no poder legislar en materia de recaudación, motivo por el cual, en la investigación que nos ocupa se propone una reforma constitucional que permita al municipio sentar las bases para su actuar respecto a la recaudación y sostenimiento de dicho ente.

Palabras clave: Municipio; Ayuntamiento; Atribución legislativa; Federalismo; Derecho parlamentario; Estado.

Abstract

In this research work is addressed the issue related to the legislative powers that are legally granted to the municipalities that make up the Mexican Republic, taking as examples the states of Quintana Roo and Veracruz for being federal entities that



legislate related to the collection of its municipalities. The municipality as the guarantor entity closest to the citizens presents complex problems and situations which, in its minority, it manages to resolve due to the limitation in which they find themselves because they can not legislate in terms of collection, which is why, in the investigation We are proposing a constitutional reform that allows the municipality to lay the foundations for its action regarding the collection and maintenance of this entity.

Key words: Municipality; Town hall; Legislative attribution; Federalism; Parliamentary law; State.

Introducción

El municipio mexicano como una de las instituciones más venerables, siempre ha despertado un vivo interés de estudio e investigación, ya que los asuntos que le competen llegan directamente al ciudadano, es la conexión directa entre el ciudadano y el gobierno, simple y llanamente es la base de la sociedad; y las soluciones que se den a los diferentes problemas, dependerán del sano funcionamiento del sistema político en general. Sin embargo, es un hecho innegable que los avances que ha tenido esta institución han sido insuficientes, de sobra está decir que las deficiencias y carencias están pendientes de ser cubiertas y tampoco se tienen las respuestas definitivas a la situación que vive, por lo cual sigue siendo una asignatura pendiente dentro de la agenda política del país.

La presente investigación, surge con la idea de encontrar soluciones al problema que enfrentan los Ayuntamientos ante la falta de facultades materiales y formales en el ámbito legislativo, que se plasmen directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para estar en concordancia en un verdadero ámbito competencial de gobierno en la visión del federalismo moderno y en la división de poderes. Particularmente que puedan generar su propia Ley de Ingresos Municipal, porque hoy en día están sujetos a las decisiones del Poder Legislativo Federal y estatal, lo que en la práctica genera poco interés en la recaudación de los 2,457



municipios del país (INEGI, 2015), y por ende no se cumple con el principio de igualdad jurídica como ámbito de gobierno.

Para dar sustento al razonamiento lógico-jurídico de otorgar atribuciones legislativas al Municipio Mexicano, realizaré el estudio basado en tres grandes teorías del derecho, que servirán como pilares de la propuesta mencionada, como lo son: la Constitucional, la de Función Legislativa y la del Municipio.

En ese sentido, me adentré a aspectos que van desde sus características, fines, relación con los ámbitos de poder federal, local y en un estudio comparativo con otros países de América, Europa y Oceanía, que permite tener la experiencia de otros lugares donde el ayuntamiento ya tiene atribuciones legislativas y su experiencia en la recaudación tributaria, que les ha permitido ser más eficientes en su hacienda pública. En México, el Estado de Quintana Roo, es una de las entidades federativas donde sus municipios generan su ley de ingresos en lo individual.

I. El Federalismo y la Constitución

Para hablar sobre el federalismo es importante entender al Estado como ente jurídico en México. Haciendo una reseña del Estado, Fix Zamudio y Valencia Carmona comentan:

Que en una primera etapa el Estado era teocrático y despótico, con un fuerte ingrediente militar, mismo que prevalecía en los grandes imperios orientales, como sucedió en Egipto, China o Mesopotamia; después floreció en Egipto y en los primeros siglos de Roma; más tarde en lo que fue el feudalismo, el Estado se modificó y adquirió un carácter patrimonial, se confundió lo público y lo privado, las fuerzas políticas fueron múltiples, produciendo el fenómeno denominado “poliarquía”. Ahora bien, el Estado Nacional surge en los tiempos modernos, y todavía puede considerársele como la forma política dominante, aunque tiende a ser penetrado e incluso rebasado por organizaciones más amplias de carácter internacional o supranacional. (Fix y Valencia, 2005: 246-247)



El Estado es una entidad dinámica, con una estructura jurídica y política, que se plasma en la Constitución; y es éste el encargado de regular el orden social que establece y organiza la convivencia sana entre las personas. En ese sentido, como elementos se encuentran el espacio territorial, el gobierno y la población, por tanto, su fin último son los sueños y anhelos que se reflejan en la cultura.

La naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto, que solo puede darse en quien es capaz de actuar libremente. En este sentido, las comunidades pactantes deben estar dotadas de autonomía, por tanto, la Federación es la conexión de entidades autónomas; de otro modo, no podría generarse un pacto que condujera a una forma superior de la voluntad federada.

Es natural que todo organismo autónomo aspire a conservar y expandir su libertad y autonomía, pero en atención a su propio instinto de conservación también necesita subordinarse a formas superiores de integración a fin de que esta unión posibilite e incremente su autonomía y libertad. Es decir, a través de la Unión, el organismo autónomo encuentra medios superiores de ayuda y solidaridad para sus propios fines. (Faya, 2004: 3-4)

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra fundamentada en los artículos 40 y 41 Constitucionales. Respecto del primero, ha desatado polémica la figura de Estados “libres y soberanos” como coparticipes del Pacto Federal, hay una opinión, que “se ha considerado que, en realidad, el Constituyente no quiso otorgar soberanía a las entidades federativas”, tal como lo anotó Prisciliano Sánchez en *El Pacto Federal del Anáhuac* (1823): “No se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto; ninguna ha pensado en semejante delirio” (Higuera, 1999).

Luego entonces, es necesario entender que el federalismo mexicano, surge de esa unión de provincias Coloniales que ya existían, que tenían un marco jurídico definido y por ende fue complicado el planteamiento de los estados libres y soberanos, que reconocieran a un poder superior a ellos.





Sin embargo, esta visión ha venido cambiando, en 1999 se hace la reforma constitucional donde se reconoce al Municipio como parte del Pacto Federal, al darle atribuciones de Gobierno, ya algunos académicos, como Jorge Carpizo, refería:

La propia Constitución señala que la célula más importante del federalismo es el Municipio Libre, base de la organización territorial y administrativa, según el artículo 115 constitucional. Las atribuciones expresas de la Federación se desprenden del artículo 124, que faculta a los Estados a delimitar su competencia, complementando las atribuciones del órgano central y sin sobreponer funciones que ya están reguladas en la Constitución. (Carpizo, 1994: 231-232)

La Constitución tiene una connotación eminentemente política y social, las fuerzas del poder deciden aportar su Estado Libre y Soberano, por un lado, superior, para ceder en la práctica parte de su poder público, todo ello plasmado en la Norma Superior que da origen a la Federación, es decir la Constitución.

Peter Haberle, en una obra titulada *El Estado Constitucional Europeo* refiere que “Los tres elementos tradicionales y el cuarto: la cultura.” La Constitución es una parte de la cultura. El poder del Estado está por su parte, culturalmente determinado, sin que se pueda concebir de manera natural: se fundamenta normativamente en el Estado Constitucional que lo limita y está al servicio de la libertad cultural.

De aquí que la normatividad debe ir alineada a las necesidades sociales, políticas y culturales que hoy se viven, de aquí la revisión a las atribuciones constitucionales que hoy tiene el municipio en la visión de un federalismo moderno.

II. Derecho Parlamentario y Función legislativa

En Italia, Vincenzo Michelli, definió al derecho parlamentario “Como un conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de una asamblea, o entre



las asambleas políticas existentes contra las varias que existen entre ellas y los demás poderes u órganos del Estado” (Pedroza de la Llave, 1997:27-28).

Pedroza de la Llave define al Derecho Parlamentario como:

La rama, sector o disciplina que se refiere al estudio o regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o Estado, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. (Pedroza de la Llave, 1997:28-31)

En mi opinión, el Derecho Parlamentario es un regulador del órgano legislativo en cuanto a sus funciones políticas y legislativas; cabe mencionar que el Poder Legislativo no solamente es un ente creador de normas, sino que es una institución con estructura orgánica y ordenamientos propios.

El Derecho Parlamentario no solamente regula las funciones esencialmente legislativas, sino las funciones administrativas, jurisdiccionales, hacendarias, etcétera, comprendiendo facultades de control sobre el Ejecutivo en su respectiva esfera de competencia, con el objetivo de lograr un equilibrio entre poderes.

Es importante precisar los conceptos de Derecho Parlamentario y la Función legislativa, la segunda tiene como finalidad primordial la creación de la ley, en tanto que el Derecho Parlamentario tiene como finalidad la regulación del procedimiento para que la ley entre en vigor.

Siguiendo la visión de Peter Haberle en el sentido de que el cuarto y más importante elemento del Estado es la cultura como generador de la creación de la Constitución o en la óptica de George Bourdeau, que es el pueblo quien genera sus leyes y sus instituciones, estos dos elementos, si bien son teóricos, sociológicamente están sustentados, y desde mi punto de vista pueden ser fuentes sociales que se transforman en jurídicas, y no al revés que las reformas legales ajusten a la sociedad.



Las funciones legislativas que por su naturaleza jurídica están establecidas en las disposiciones normativas que les dan atribuciones y competencias, como lo han comentado los autores anteriores, deben estar vinculadas e interrelacionadas con los otros dos poderes, pero sobre todo con el Ejecutivo, quien, en sentido estricto, es quien ejecuta los mandamientos de legalidad de la asamblea popular, representada en el Congreso a través de sus representantes populares (legisladores).

III. El Municipio

La Teoría del Municipio Mexicano la analizaremos desde la óptica de cuatro doctrinarios nacionales que son: Reynaldo Robles Martínez, Carlos Quintana Roldan, Salvador Valencia Carmona y Moisés Ochoa Campos, tomando como base el modelo mexicano, ya que el mismo es una figura eminentemente nacional, ciertamente con antecedentes en Roma, su posterior evolución en España, de ahí su paso a la Nueva España y su transformación como institución de los Estados Unidos Mexicanos.

En este apartado revisaremos, la visión del doctrinario Reynaldo Robles, quien reconoce el aspecto jurídico, pero pretendiendo armonizarlo con el sociológico, surgiendo la Teoría Ecléctica que señalan que efectivamente, a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina Municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren los dos elementos. Finalmente hace su aportación:

En lo personal, creo que el Municipio es una creación jurídica y para sustentar mi postura, analizo las posturas sociológica y ecléctica...

Todo lo anterior apoya nuestra postura de que el Municipio en América hispana, es creado por el Estado, a través de sus representantes...



En nuestro país el Municipio actual es una conquista emanada de la Revolución, ideal que se concreta en la Constitución, la cual le da forma y contenido. (Robles, 2006: 36-42)

IV. Municipio en la Teoría del Federalismo

El Federalismo como forma de gobierno, que se implementó por primera vez en los Estados Unidos de Norte América, surge de la necesidad política y económica de unir a las trece colonias y darle facultades y competencias a un poder superior (la Federación) que las uniera, representara e incluso gobernara, este asunto ha sido tratado en otros apartados, y de esa forma la relación federalista, estuvo durante muchos años vinculada a la relación Federación y Estados, y el siguiente nivel de Gobierno, concejales, administraciones general de grandes ciudades, municipalidades, entre otras denominaciones, se centraba esencialmente en formas de administración y no de gobierno.

Para Valencia Carmona, “El régimen federal constituye un serio desafío para el Estado Mexicano; su solución adecuada, su progreso efectivo, puede convertirlo en un formidable instrumento renovador de toda la administración pública del país” (Valencia, 2003: 535).

El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los municipios.



El municipio mexicano carece de autonomía horizontal y vertical dentro del marco jurídico constitucional, técnicamente son centralistas, derivado de lo anterior, lo que se propone es la modernización del municipio a través de mecanismos constitucionales que favorezcan su autonomía tanto política y administrativa, sin contravenir a lo dispuesto en la Constitución.

Es decir, visto desde de la Teoría del Federalismo y en el ámbito de competencias de los tres niveles de gobierno, mientras que la Federación y las entidades tienen atribuciones en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en el caso del Municipio, tienen sus atribuciones legislativas y judiciales prácticamente nulificadas, es decir no pueden legislar ni administrar justicia, lo que permite ver que el federalismo mexicano, esta trunco en esas dos esferas de poder público, lo que incumple con el principio constitucional de igualdad jurídica y no discriminación.

En el modelo latinoamericano, por ejemplo Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y Puerto Rico, los municipios han logrado su autonomía a través de la recaudación de impuestos para satisfacer de manera eficiente las necesidades de la población, las Constituciones de las naciones anteriormente señaladas han fortalecido a los municipios otorgándoles en algunos casos facultades legislativas sin que con ello se afecte al Pacto federal, creando con ello municipios con autonomía administrativa y financiera, donde la convivencia con los entes estatales y federales se logra a partir de coadyuvar proporcionando los servicios públicos de acuerdo a las necesidades de cada comunidad.

Es por ello que reflexionando sobre la situación del Municipio en México, es necesario llevar a cabo una reforma que otorgue al Municipio plenas facultades legislativas para resolver los problemas que afectan en su esfera de competencia, ya que el Municipio es la primera institución a que acude la población para resolver los problemas sobre los servicios públicos que les atañen; esto sin vulnerar lo dispuesto por nuestra Carta Magna, creando un municipio acorde a los cambios del siglo XXI y generando un municipio capaz de lograr el bien común dentro de un ámbito eficaz y profesional.



V. Atribuciones legislativas para el Municipio

El autor Reynaldo (2006) menciona que en algunos ayuntamientos “no solo reconocen su carácter de órganos legislativos, sino que los incorporan al órgano superior, al encargado de reformar la ley suprema de la entidad” y que además el texto dictado por el ayuntamiento tiene como fin “desarrollar las bases, los principios, los fundamentos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local de la entidad a que pertenece y la ley orgánica municipal”, por tal motivo, el ayuntamiento tiene la función de establecer “las disposiciones para regular las relaciones internas que surgen con motivo de las actividades que realiza este órgano de gobierno”. (Robles. 2006: 443-444) “Lo único que se requiere es superar los prejuicios para reconocer que el municipio tiene facultades legislativas, y que esa función la realiza el cuerpo colegiado y deliberativo llamado ayuntamiento”. (Robles, 2006: 441-442)

Coincidiendo con este razonamiento, para darle atribuciones legislativas al Municipio, el legislador debe, como lo ha hecho en otros momentos, darle todas las bases y competencias como desde la visión federalista, como lo tiene la Federación, los Estados y ahora también lo debe tener el Municipio, ello sin contravenir las disposiciones de carácter constitucional.

En caso de caer en la tentación humana de ejercer más competencias que las que le otorgue la propia Carta Magna, existen los mecanismos de protección, como son las Controversias Constitucionales, o en su caso, al ser leyes, las Acciones de Inconstitucionalidad, sin dejar de hacer mención al Juicio de Amparo.

Por lo expuesto anteriormente, coincido plenamente con Robles, cuando afirma que:



No es posible concebir la creación de un nivel de gobierno con una sola función, pues de nada serviría que los vecinos de un municipio designen a sus mandatarios, si estos no van a interpretar ni a obedecer al pueblo que representan y solamente se van a convertir en agentes subordinados o delegados del poder central...

Nuestro sistema democrático tiene canales para que el pueblo manifieste su voluntad, estos canales son sus legítimos representantes, quienes deben interpretar su voluntad y plasmarla en normas jurídicas, para así estar en posibilidades de cumplirla...

Los problemas locales deben ser resueltos por la fracción del pueblo que resulte afectada, a través de sus representantes estatales, es decir, por su Legislatura local...

En lo que se refiere a los problemas que aquejan a la porción fundamental del Estado, al núcleo primario de la sociedad, que es el Municipio, estos deben de ser resueltos por el propio Municipio a través de sus legítimos representantes, quienes en forma deliberativa y colegiada, deben estudiar los problemas, encontrar las soluciones y elevarlas a la categoría de norma jurídica. (Robles, 2006:298-299)

VI. Municipios con Funciones Legislativas (breve estudio comparado)

Las Constituciones locales en materia de función legislativa del Municipio tienen como principal fundamento el artículo 115 de la Constitución Política Federal, con la finalidad de que el municipio logre una autonomía real y provea de manera



satisfactoria los servicios públicos. Dentro de este estudio se analizarán las legislaciones de dos entidades federativas: Veracruz y Quintana Roo.

a) Veracruz

La Constitución Política del Estado de Veracruz (2019) en su artículo 71 a letra dice:

Artículo 71. Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que:

I. Los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica. Recaudarán y administrarán en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal, la cual se formará de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones, tasas adicionales que decreta el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, la de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y todos los demás ingresos fiscales que el Congreso del Estado establezca a su favor...

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz (2019) en su artículo 34 menciona:

Artículo 34. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal y la del Estado, esta ley y demás leyes que expida el Congreso del Estado en materia municipal, los Ayuntamientos aprobarán los bandos de



policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen las funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, los que obligarán y surtirán sus efectos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial.

Los actos y procedimientos administrativos municipales, medios de impugnación y órganos competentes para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, se regularán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Como se puede observar, el estado de Veracruz es uno de los que, sin contravenir las disposiciones de la Carta Magna, faculta a sus municipios para que puedan recaudar de manera libre lo relativo a su hacienda pública municipal.

b) Quintana Roo

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2019), establece:

Artículo 145.- Los Ayuntamientos, tendrán facultades para formular, aprobar y publicar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida la Legislatura del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo (2019), establece:



ARTÍCULO 28. Las Alcaldías presentarán al Ayuntamiento respectivo, por conducto de la Presidencia Municipal, su Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos, para su incorporación a los presupuestos anuales del Ayuntamiento, a más tardar en el mes de septiembre de cada año.

En el Presupuesto de Egresos anual del Ayuntamiento, deberá de establecerse de manera clara y específica, el monto asignado a cada una de sus respectivas Alcaldías.

ARTÍCULO 66. Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:

IV.- En Materia de Hacienda Pública Municipal:

a) Presentar, a más tardar el 20 de noviembre de cada año, ante la Legislatura del Estado, la Iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, para su respectiva aprobación.

b) Aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente con base en los ingresos disponibles, asimismo autorizar la ampliación, transferencia y supresión de partidas del Presupuesto de Egresos.

c) Ejercer en forma directa los recursos que integran la Hacienda Pública Municipal...

El Estado de Quintana Roo es otro ejemplo de los que permite que sus municipios legislen en materia de recaudación, como se muestra, cuenta con una Ley que regula las facultades y atribuciones de los Municipios, asimismo, cada uno de sus municipios regula en lo individual su recaudación a través de sus leyes de ingresos y de hacienda municipales.

VII. La Suprema Corte de Justicia y el Municipio en México

Otro punto de gran importancia es la pronunciación que ha hecho el máximo tribunal al respecto, integrando las siguientes tesis:



HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS.

TOMO I, Pág. 310.- Cruz Nicanor.- 12 de septiembre de 1917.- 10 votos.
Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta
Época. Tomo I. Pág. 310. Tesis Aislada.

Será administrada libremente por ellos y se formará de las
contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados.

Amparo administrativo en revisión. Cruz Nicanor. 12 de septiembre de
1917. Mayoría de diez votos. Disidente: Enrique Colunga. La publicación
no menciona el nombre del ponente.

AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL. SE DESPRENDE DE LOS ARTÍCULOS 40 Y 41, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

P./J. 12/2009, Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
Gaceta, Novena Época. Tomo XXIX, Abril de 2009. Pág. 1106. Tesis de
Jurisprudencia.

La autonomía financiera de los Estados no se prevé expresamente en la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a diferencia de
la de los Municipios, respecto de los cuales explícitamente se establece
su potestad de gasto; sin embargo, aquélla puede desprenderse de la
expresión de que los Estados son libres y soberanos en su régimen
interior, contenida en los artículos 40 y 41, primer párrafo,
constitucionales, pues dicha autonomía es una parte inherente e



imprescindible de su soberanía política, así como de su marco de libertades, ya que es evidente que sin capacidad para administrar recursos públicos aquella quedaría reducida o limitada, autonomía que se manifiesta a través de la potestad de gasto que implica que no cabe injerencia alguna de otros poderes públicos en la elaboración, aprobación y aplicación de su propio presupuesto, es decir, puede desarrollarse en libertad y en un plano democrático, sin depender del centralismo político-económico, aunque es evidente que esa libertad de administración, como cualquier prerrogativa, no puede contrariar los postulados y principios constitucionales.

Acción de inconstitucionalidad 29/2008. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión. 12 de mayo de 2008. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 12/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

De lo presentado anteriormente, se puede concluir que al Municipio se le da facultades para administrarse pero está limitado para crear leyes, como se puede ver en materia legislativa, el artículo 31 fracción IV obliga a los mexicanos a contribuir en el gasto público, e incluye al Municipio, pero este carece de atribuciones para establecer sus leyes correspondientes, donde se establezcan las tarifas, cuotas, tarifas en los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, y demás que tiene como atribuciones, por lo que a simple vista es una limitante para





los Ayuntamientos que ni siquiera pueden establecer los criterios de cobros, y mucho menos de aplicación del gasto público, lo que hace que los municipios administrativamente sean deficientes.

De acuerdo con el Instituto de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura Federal:

...En el financiamiento para el desarrollo municipal, las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados y los Municipios son de vital importancia; no obstante, en México se han desarrollado a contracorriente de lo que dictan los planteamientos y tesis formales del Federalismo.

Los saldos del centralismo fiscal se expresaron en la precaria infraestructura administrativa y capacidad de acción de los gobiernos locales, incrementando la debilidad institucional de estados y municipios, impidiéndoles convertirse en ejes de desarrollo regional y en constructores o conductores del consenso social. (s/f)

Los Ayuntamientos no tienen capacidad recaudatoria acorde a sus necesidades, ya que carecen de sistemas administrativos eficientes aunado a la falta de profesionalización del personal lleva a una política hacendaria ineficiente en materia municipal.

Por ello resulta importante darle atribuciones legislativas a los Municipios, para que puedan generar sus propias leyes, y sobre todo en el ámbito fiscal, se requiere que puedan tener el marco legal acorde para orientar el gasto a una eficiente política pública, y no como ocurre hoy, que son los Congresos Locales, quienes lo hacen, con las consecuencias políticas que ya se conocen, la inoperancia e ineficiencia de las administraciones municipales.

VIII. Estudio comparativo respecto a la forma de gobierno y ámbitos de competencia. (Federal, Regional, Centralista e incluso Municipal)

a) Competencias en materia fiscal y/o tributaria de países de América



a. Argentina

(Constitución de la Nación Argentina, 1995)

- *Forma de Gobierno:* Representativa Republicana Federal
- *Competencias federales:*
 - Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias.
 - Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación.
 - Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones.
- *Competencias estatales o provinciales:* Cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. No pueden expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales.
- *Competencias municipales:* --

b. Brasil

(Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988)

- *Forma de Gobierno:* República Federal





- *Competencias federales*: Compete a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente sobre:

Derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico.

- *Competencias estatales o provinciales*: En la legislación concurrente, la competencia de la unión se limitará a establecer normas generales.
- *Competencias municipales*: Establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la ley.

La fiscalización del Municipio será ejercida por el Poder Legislativo Municipal, mediante control externo, y por los sistemas de control interno del Poder Ejecutivo Municipal, en la forma de la ley.

c. Colombia

(Constitución Política de la República de Colombia, 1830)

- *Forma de Gobierno*: República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista.
- *Competencias federales*: Corresponde al Gobierno enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos.

El Congreso establecerá contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales.

- *Competencias estatales o provinciales*: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.



Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

A través de ordenanzas:

- Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones.
- Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
- *Competencias municipales:* Corresponde a los Consejos Municipales:
 - Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
 - Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

b) Competencias en materia fiscal y/o tributaria de países de Europa

a. Alemania

(Ley Fundamental de la República de Alemania, 1949)

- *Forma de Gobierno:* República Federal
- *Competencias federales:* La Federación posee la competencia legislativa exclusiva sobre los derechos aduaneros y monopolios fiscales.



- *Competencias estatales o provinciales:* Los Länder poseen la competencia legislativa en materia de impuestos locales sobre el consumo y el lujo.

Corresponden a los Länder los ingresos provenientes de los siguientes impuestos: el impuesto sobre el patrimonio; el impuesto sobre sucesiones; el impuesto sobre los automotores; los impuestos sobre transacciones siempre que no correspondan a la Federación; el impuesto sobre la cerveza; y las tasas de las casas de juego.

- *Competencias municipales:* Los municipios reciben una parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta, que los Länder deberán hacer llegar a sus municipios sobre la base de los pagos.

Los ingresos provenientes del impuesto inmobiliario y del impuesto industrial corresponden a los municipios, los provenientes de los impuestos sobre el consumo y de lujo corresponden a los municipios. Deberá otorgarse a los municipios el derecho de fijar los tipos de recaudación de los impuestos inmobiliario e industrial.

b. España

(Constitución de la República Española, 1931)

- *Forma de Gobierno:* Monarquía Constitucional
- *Competencias federales:* Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.



La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado.

- *Competencias estatales o provinciales:* Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal.

Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios.

- *Competencias municipales:* Las Haciendas locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

c. Inglaterra

(Carta suprema y sus leyes parlamentarias, 1950)

- *Forma de Gobierno:* Monarquía Parlamentaria
- *Competencias federales:* La legislación relativa al Gobierno local en Inglaterra es responsabilidad del Parlamento de Westminster.
- *Competencias estatales o provinciales:* Financiamiento a través de transferencias estatales.
- *Competencias municipales:* Recaudación del “council tax” (hibrido entre impuesto sobre la propiedad residencial y una tasa impuesta a los ciudadanos de una entidad local por los servicios)

Los Entes Locales británicos disponen, de potestad reglamentaria derivada de los Statutes. No es una potestad reglamentaria originaria, sino que se otorga mediante un acto del Parlamento.





IX: Propuesta de modificación desde la visión del federalismo para darle atribuciones legislativas al Municipio.

El municipio en México, ha tenido una evolución que va de la mano de los tiempos y circunstancias políticas, en la Colonia fue una entidad de poder que ejerció sus atribuciones y cumplió con su objetivo de resolver las necesidades más inmediatas de la población, la económica y la política. Durante la independencia en el modelo federalista inicial pasó a ser una instancia eminentemente administrativa y política (los jefes políticos) que hasta la fecha en México, siguen conservando esa atribución de siglos pasados, con una excepción, que durante el periodo de gobierno de Antonio López de Santa Anna, el municipio vive un reconocimiento de gobierno, y es hasta después de la Revolución mexicana y su texto en el artículo 115 que esta entidad de gobierno, evoluciona hasta reconocérsele como tal.

La necesidad de fortalecer en las atribuciones tanto en ámbitos de poder como hacendaria surge desde 1983 donde se establecieron reglas claras para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración (fracción I). Además, se extendió el funcionamiento del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos para todos los municipios. En el plano administrativo la reforma de 1983 facultó a los municipios para administrar algunos servicios públicos básicos, para realizar convenios con la Federación y los estados con el fin de prestar un servicio antes de competencia estatal o federal (fracción III), así como para participar en todo el proceso de urbanización. (Fracción V)

En materia hacendaria se estableció la libertad del municipio para administrar sus recursos, pero estos se conformaban exclusivamente por las aportaciones determinadas por las Legislaturas Estatales. Con los cambios de 1983 los municipios quedaron facultados para recaudar contribuciones por propiedad de inmuebles, los ingresos obtenidos por la prestación de servicios públicos, además de las aportaciones federales.



En la década de los noventa no se llevaron a cabo reformas constitucionales, pero se implementaron cambios en lo que se refiere a otorgar mayores recursos a los municipios para hacer frente a las necesidades sociales.

Hasta llegar a las reformas de 1999 a 2000, mediante las cuales se reconoce al municipio como ámbito de gobierno, si bien es cierto hay un considerable avance con esta reforma, la misma es inconclusa, ya que es un federalismo parcial, al estar limitado el Municipio respecto a la creación de leyes, sobre todo en el tema de la generación de contribuciones y por ende la recaudación de los ingresos propios.

En la práctica, como lo ha señalado Reynaldo Robles, los municipios crean disposiciones normativas, por ello hay que regularizarlo, hemos visto distintos ejemplos donde los municipios tienen una atribución legislativa, sobre todo en el tema fiscal y de aplicación de sanciones, lo que los hace ser muy prácticos. Los hechos, las necesidades sociales, económicas, jurídicas, obligan al legislador federal mexicano a revisar esta posibilidad.

En este sentido es de llamar la atención que este ámbito de gobierno tenga una sola función, la de poder ejecutivo, que generó una serie de acciones legales desde 1917 hasta prácticamente 1999 cuando es modificada la Carta Magna y se reconoce su personalidad jurídica plena al mismo como ámbito de gobierno.

Es importante destacar que al Municipio se le reconozca como integrante del Constituyente permanente en algunas entidades federativas, es decir en esa relación vertical de ámbito de gobierno, y en la relación horizontal en su parte de Poder Legislativo, cuando se realizan reformas a los artículos de las Constituciones locales, requieren que los ayuntamientos las avalan en algunos casos con la mayoría simple, en otros con tres cuartas partes.

El punto anterior deja ver la contradicción que existe en el ámbito federalista y la desigualdad jurídica que se da hacia el municipio mexicano. Es importante resaltar que el federalismo de nuestro país, no se parece a ningún otro modelo de gobierno, si bien es cierto que hay un origen del federalismo mexicano, como lo fue la



Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la nuestra ha evolucionado hasta reconocer al municipio como ámbito de gobierno, por lo que las atribuciones del mismo deben de abarcar -como lo mencionan en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- las “facultades de poder ejecutivo, legislativo y judicial” y no como hoy en día se establecen.

Por eso la idea del federalismo deberá ir más allá de un concepto jurídico, ya que se debe concebir a la sociedad como una agrupación de comunidades que tienen un sentido de unidad entre sí, con una autonomía y una sucesión de soberanía entre ellas, pero que a la vez reconozcan funciones y obligaciones económicas y sociales propias, que se fundamentan en su autonomía y en el ejercicio medular de coacción para desarrollarse en conjunto como Federación.

Las experiencias internacionales dejan ver que, al reconocer las atribuciones del poder de legislar a los municipios en cuanto a las contribuciones y su presupuesto de egresos, ha sido un modelo exitoso, porque permite a las administraciones públicas ser eficientes en cuanto a la prestación de los servicios en la célula básica del gobierno que es el Municipio.

En la práctica, los municipios crean disposiciones normativas, por ello hay que regularizarlo, hemos visto distintos ejemplos donde los municipios tienen atribuciones legislativas, sobre todo en el tema fiscal y de aplicación de sanciones, lo que los hace ser muy prácticos, como es el caso de Brasil, Bolivia, Chile, Puerto Rico entre otros. Los hechos, las necesidades sociales, económicas y jurídicas obligan al legislador federal mexicano a revisar esta posibilidad.

Conclusiones

1. El municipio en la actualidad, requiere una serie de modificaciones constitucionales con el fin de precisar atribuciones que le permitan cumplir cabalmente con la satisfacción de las necesidades que aquejan a la sociedad, a través de ellas será posible la recaudación directa de los municipios, con lo cual se cumple el principio de igualdad jurídica respecto a los tres ámbitos de gobierno.



2. Bajo la teoría federalista del municipio, es obligación del legislador establecer las bases para el pleno ejercicio de sus facultades, teniendo así un municipio capaz de resolver sus conflictos internos y como reacción en cadena, el fortalecimiento del federalismo mexicano.

3. Al ampliar las facultades de los municipios no se trastoca el federalismo puesto que como ya se mencionó en el contenido de esta investigación, la forma de gobierno federal funciona bajo la delegación de funciones a los tres ámbitos de gobierno con el fin de que ninguna esfera de gobierno intervenga en el desarrollo de la otra, por lo que con estas reformas se fortalecería el federalismo mexicano.

4. El Ayuntamiento, por su integración de asamblea plural y deliberativa elabora leyes y no solamente reglamentos, como pre juiciosamente quiere hacer ver el legislador en el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es trascendente para la sociedad mexicana que se reconozcan plenamente estas atribuciones de manera formal y material, que ya se realizan.

Bibliografía

- Carpizo, J. (1994). *La Constitución mexicana de 1917*. México: Editorial Porrúa, UNAM.
- (1995). *Constitución de la Nación Argentina*. Argentina: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- (1830). *Constitución Política de la República de Colombia*. Colombia: Congreso de la República.
- (1931). *Constitución de la República Española*. España: Congreso de los Diputados.
- (1988). *Constitución Política de la República Federativa de Brasil*. Brasil: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.
- (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.



- (1917). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*. México: Congreso del Estado de Veracruz-LXV Legislatura.
- (1975). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. México: H. Congreso del Estado de Quintana Roo, México.
- Marco Geoestadístico Nacional (2015) "División territorial de México". (s/f). Recuperado el 10 de abril de 2019, de inegi.org, recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>. Fecha de consulta: 05/01/2020
- (s/f). *El Municipio Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (Recuperado de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Faya Viesca, J. (2004). *El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal*. México: Porrúa.
- Fix Zamudio, H., & Valencia Carmona, S. (2005). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México: Porrúa.
- Higuera Castro, F. (1999). "El federalismo mexicano: breves comentarios en cuanto a su diseño constitucional". *Aequitas. Revista Jurídica del Poder Judicial*, (No. 37). Recuperado de <http://www.stj-sin.gob.mx/assets/files/publicaciones/aequitas37.pdf> . Fecha de consulta: 02/01/2020
- (2004). *Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo*. México: H. Congreso del Estado de Quintana Roo.
- (1949). *Ley Fundamental de la República de Alemania*. Alemania: Consejo Parlamentario.
- (2001). *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz*. México: Honorable Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.
- Pedroza de la Llave, S. T. (1997). *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. México: UNAM.
- Robles Martínez, R. (2006). *El municipio*. México: Editorial Porrúa.



Suprema Corte de Justicia de la Nación. Autonomía financiera local. Se desprende de los artículos 40 y 41, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. , P./J. 12/2009, Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXIX, Abril de 2009. Pág. 1106. Tesis de Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación §.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hacienda de los municipios, TOMO I, Pág. 310.-Cruz Nicanor.-12 de septiembre de 1917.-10 votos. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo I. Pág. 310. Tesis Aislada Semanario Judicial de la Federación §.

Valencia Carmona, S. (coord.) (2003). *El municipio en México y en el mundo: Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.