

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**REFLEXIONES SOBRE LA FACULTAD TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO
EN MÉXICO Y LOS CONFLICTOS ENTRE PODERES**por **Irving Luna Hernández**Máster Universitario en Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos
y Constitucionales**I. INTRODUCCIÓN**

El federalismo mexicano ha dado preponderancia, casi de forma exclusiva, a la existencia de dos ordenes de gobierno: federal y estatal, relegando al municipio, según el dicho de algunos autores, a una especie menor de instituto político de tercer grado (González, 2008:479). Más allá de esa discusión, lo cierto es que, según el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio está llamado a ser la base territorial de las entidades federativas.

Si bien se ha criticado su papel como una mera entidad de descentralización estatal sin facultades legislativas ni libertad política propia (González, 2008:480), hay razones que invitan a reconsiderarlo como un órgano autónomo y un auténtico nivel de poder. Por tal motivo, en la primera parte del presente trabajo nos proponemos realizar algunas reflexiones en torno al papel del municipio en el sistema federal mexicano, su interacción con los demás niveles de poder tratándose del modelo fiscal de distribución de competencias, así como los posibles conflictos suscitados entre éstos.

Posteriormente, en la segunda parte abordaremos un estudio de caso, específicamente el relativo a la controversia constitucional 48/2015, sometida a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. Lo anterior nos permitirá contar con una situación práctica que ejemplifique la relación conflictiva entre el Municipio y un diverso orden de gobierno sobre el tema en estudio, así como el papel que desempeñan los tribunales constitucionales como árbitros en las disputas de conflictos políticos, en el marco de las garantías jurídicas constitucionalmente establecidas en torno a la distribución territorial del poder.

II. LA UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL

Podemos encontrar en la constitución federal mexicana cinco mecanismos de distribución de competencias, a saber: a) originaria (artículo 2); b) prohibitiva (artículo 117); c) permisiva (artículo 118); d) concurrente (artículo 73); y, e) residual (artículo 124). Esta clasificación es especialmente útil a la hora de determinar las técnicas de coordinación y cooperación entre entidades federales y federadas (Gámiz, 2005:91-93) que no solo dan cuenta del reparto de las atribuciones constitucionalmente conferidas a cada una, sino también de la correcta concreción y satisfacción de prestaciones sociales en beneficio de los ciudadanos (Tajadura, 2011: 49).

Los Municipios están llamados a jugar este último papel, no sólo como destinatarios de las demandas sociales, sino como auténticos actores con capacidad política plena para su ejecución (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2006:94). La problemática surge cuando las regulaciones constitucionales resultan insuficientes o indefinibles para entablar la coordinación entre poderes, porque en el caso del municipio, el artículo 115 de la Constitución Federal si bien menciona algunas competencias que le son propias, inamovibles, o exclusivas, lo cierto es que no

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

establece con suficiente claridad los parámetros que habrán de considerar la Federación y Estados en su relación con aquel (Gámiz, 2005), pudiéndose volver arbitrarias, por ejemplo, las regulaciones normativas que desarrollen los congresos estatales para con sus municipios.

III. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

La Constitución Federal Mexicana ha establecido, desde su promulgación en 1917, bases concretas sobre la elección, funcionamiento e integración de los ayuntamientos -como entes políticos que administran el Municipio-, bajo los principios de la división política territorial y facultad de autogobierno. Asimismo, las Constituciones locales tienen la facultad constitucional de desarrollar la normativa necesaria que perfeccione las regulaciones respectivas (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2006:93).

Un gobierno autónomo es la característica principal que permite el correcto desarrollo de las demandas sociales y la actividad estatal en general. Tradicionalmente se ha considerado la existencia de una tensión constante entre la Federación, Estados y Municipios, en lo que concierne a las disputas por territorios, competencia en el manejo y administración de los servicios públicos, realización de obras públicas, gestión de la seguridad pública, así como por la capacidad tributaria de cada uno de ellos.

Tal como ha planteado el propio Senado de la República (2006:93): *“la exigencia de autonomía por parte de los gobiernos locales para ejercer el poder en servicio y beneficio de sus respectivas comunidades, ha sido una aspiración de la sociedad en la búsqueda de mayores espacios de participación y del mejoramiento de sus niveles de vida.”*

IV. COMPETENCIA DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal establece que los municipios tendrán a su cargo, entre otras funciones, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, siempre y cuando puedan asumir esa función. Destacamos, a modo de ejemplo, que la Ley de Aguas Nacionales, en el marco de la estructura jurídica federal, permite que las autoridades del estado sean los titulares de la asignación directa de este bien hídrico, sólo en caso de que los municipios correspondientes sean pequeños o estructuralmente insuficientes, por sí mismos, para prestar el servicio de manera adecuada.

Fuera de estos casos la libre administración de la hacienda pública municipal abre la posibilidad de que los ayuntamientos gocen de personalidad jurídica y patrimonio propios en aras de fortalecer su facultad de gobernanza (Venegas, 2005:597), pudiendo establecer el monto de las contribuciones por la prestación del servicio directa y libremente, en ejercicio de su competencia. Desde luego, este servicio deberá ser congruente con los lineamientos establecidos por las disposiciones normativas estatales o federales, a fin de garantizar que el mismo se lleve a cabo bajo un esquema idóneo, funcional y proporcional.

Estas reflexiones dan cuenta sobre la importancia de la coordinación que se llegue a establecer entre los distintos ordenes de gobierno, pues las regulaciones desplegadas por una entidad territorial pueden afectar, sin lugar a dudas, a los entes infra estatales en el marco de sus competencias (Anderson, 2010:21). Por esas razones surge la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

siguiente interrogante que debe ser clarificada: ¿Qué sucede si las entidades territoriales (estados) aprueban leyes unilateralmente que afecten el correcto funcionamiento del municipio en materia de cobro de impuestos?

V. ESTUDIO DE CASO: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 48/2015 DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Tal interrogante fue analizada en la controversia constitucional 48/2015, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, al examinar la constitucionalidad de la actuación de la Legislatura del Estado de Aguascalientes en el marco de la expedición del Decreto 205, de seis de julio de dos mil quince, por el que se modificaron los artículos 96, párrafo cuarto, y 104, párrafos primero y segundo de la Ley de Aguas de dicha entidad federativa, que imponía exenciones tributarias a ciertos organismos del propio Estado, modificando con ello las regulaciones municipales preexistentes en torno a la concesión de un servicio público prestacional delegado en su favor por la Constitución Federal, suponiendo con ello una suerte de invasión de competencias en detrimento del Municipio de Jesús María, Aguascalientes.

En sesión pública ordinaria de uno de diciembre de dos mil dieciséis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México declaró la invalidez de dichas porciones normativas. Esta sentencia representó una decisión trascendente porque el Tribunal Constitucional mexicano tuvo la oportunidad de delimitar los alcances de la facultad hacendaria de los municipios en el sistema federal como entes públicos autónomos encargados de la prestación de servicios públicos, su facultad para cobrar impuestos, y su relación con los demás niveles de gobierno en aspectos de recaudación impositiva.¹

Estas reflexiones dan cuenta de las posibles fricciones que pudieran suscitarse entre las entidades territoriales que componen el Estado Mexicano, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a jugar un papel de árbitro en la resolución de conflictos competenciales², incluso los concernientes a la materia fiscal (Anderson, 2010:115) lo que se realiza en ese país a través de un procedimiento especial de carácter jurisdiccional llamado controversia constitucional.

VI. ¿QUÉ ES UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL?

El reconocimiento del federalismo y la salvaguarda de la división de poderes son los elementos que determinan y dan sentido a la existencia de la controversia constitucional.³ Fabiola Martínez Ramírez explora la dimensión sustancial de este medio de control constitucional a través de dos vertientes: (a) como un mecanismo de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado;

1. La versión pública de dicha resolución puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=186214>

2. Roberto Blanco ha destacado la importancia de las altas cortes en los sistemas federales, especialmente para la resolución de conflictos entre poderes suscitados de forma horizontal o vertical (Blanco, 2012).

3. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado históricamente sobre este tópico, el abordar el estudio de la solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Criterio publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, Materia(s): Constitucional, de rubro: *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO.*

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

y (b) como un mecanismo contemplado por el derecho procesal constitucional (Martínez, 2008:579-581).

Cabe destacar que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro⁴ generó un cambio paradigmático en la forma de entender y operar las controversias constitucionales en México. A partir de ese momento, que bien puede considerarse histórico, se dotó a los Municipios de legitimación activa dentro del proceso en aras de defender sus intereses, ante una instancia judicial especializada, tutelando así las atribuciones conferidas en su favor desde la Constitución Federal, contra las constantes agresiones de los Estados en el contexto de posibles invasiones de competencias.

No hay que olvidar que el poder judicial, como árbitro en la disputa de conflictos políticos, está obligado a proporcionar una especie de equilibrio conciliador entre las formas jurídicas y políticas del Estado. Para cumplir con este cometido, los tribunales deben considerar objetivamente las bases establecidas en la constitución con la finalidad de emitir un pronunciamiento neutral (Schertzer, 2017:116-117). Esto implica que los tribunales hacen valer directamente la voluntad del constituyente y no socavan el principio democrático; por el contrario, armonizan la relación entre poderes y formulan argumentos razonados en defensa de la Constitución.

VII. CONSECUENCIAS DEL FALLO

Como se anticipó, la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificó si la Ley de Aguas del Estado de Aguascalientes era o no contraria a la Constitución Federal, en relación a la violación de las atribuciones reconocidas en favor del Municipio de Jesús María. En ese orden de ideas, la sentencia plantea una problemática esencial: ¿El artículo 96, párrafo cuarto, de la ley estatal afecta la autonomía presupuestaria del municipio actor, al reconocer exenciones indebidas en favor de las escuelas y hospitales públicos para el pago de las contribuciones por derecho al agua potable, por considerarlos bienes de dominio público?

El Máximo Tribunal del país resolvió declarar inconstitucionales las porciones normativas de referencia, exponiendo en síntesis el siguiente argumento medular: de acuerdo con los postulados establecidos en la Constitución Federal, la exención para el pago por los servicios de agua potable, prevista en el párrafo cuarto del artículo 96 impugnado, respecto de las escuelas y hospitales públicos, al considerarse bienes de dominio público, viola el principio de reserva de fuente de ingresos en favor de los municipios, porque la Federación y las Entidades Federativas no pueden conceder ningún tipo de subsidio tratándose de las contribuciones municipales, pues éstos tienen la facultad de administrar libremente su hacienda, en concordancia con las bases previstas para ello.

Asimismo, la Suprema Corte estimó que la excepción a que se refiere el artículo 115, fracción IV, de la Ley Fundamental, únicamente versa sobre el aprovechamiento del suelo, más no la relacionada con los servicios de agua potable.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022**

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****VIII. CONCLUSIONES**

El rol desempeñado por los tribunales constitucionales en la resolución de conflictos políticos está en el punto álgido de debate. Algunos autores consideran, según la experiencia empírica, que dichas cortes tienen una tendencia centralizadora que protege más los intereses federales que los estatales; por el contrario, otros proponen que el rol que desempeñan tiende a promover la integración competencial cuyo presupuesto esencial sea el equilibrio entre poderes que no solo depende de la buena voluntad de los intervinientes, sino de infraestructuras políticas, económicas y sociales particulares del sistema federal (Gaudreault, 2017:172-179).

La correcta coordinación estatal es relevante para el buen funcionamiento de las estructuras competenciales, especialmente las relativas a la materia fiscal, en donde resulta imperativo que el aprovechamiento de la facultad impositiva del estado no se fije de forma unilateral ni discrecional por el nivel central, sino que atienda a un constante diálogo con las entidades infra estatales que considere las particularidades geográficas y las necesidades sociales de cada ayuntamiento. Si el federalismo es en sí misma una técnica para la distribución del poder, debemos preguntarnos si la asignación de competencias favorece la función gubernamental de entidades políticas o articula soluciones en beneficio de los ciudadanos nacionales para la satisfacción de demandas públicas.

Siguiendo esa línea de pensamiento, es factible afirmar que los tribunales, al proteger los principios de la federación, en realidad tutelan los derechos de los ciudadanos, pues en los últimos años parece que las estructuras políticas, por sí solas, carecen de incentivos reales para protegerlos (McGinnis, 2004:90). Si existieran conflictos entre poderes, es indispensable la fijación de garantías jurídicas del pluralismo territorial, donde los tribunales jueguen un rol activo que aminore las disputas políticas a través de la racionalización del debate y la visión neutra del problema. Tal como Robert Schertzer afirma (2017:179), debemos buscar una teoría federal dinámica, analizando el papel del poder judicial como facilitador y árbitro justo, en tanto existe una necesidad de explicar: *“(i) la naturaleza cuestionada de los sistemas federales en diversos estados, y (ii) el importante papel que juegan los tribunales en el manejo de este conflicto y el mantenimiento de la legitimidad del sistema”*.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA:**

- ANDERSON, George (2010): *Una introducción comparada al federalismo fiscal*, Madrid: Marcial Pons.
- BLANCO VALDÉS, Roberto (2012): *Los rostros del federalismo*, Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo (2005): Las relaciones del Municipio, los Estados y el Gobierno Federal en México, un nuevo artículo 115 Constitucional, en Salvador VALENCIA (coord.), *El municipio en México y en el mundo: Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, pp. 91-109.
- GAUDREULT, Jean-François (2017): The role of apex courts in federal systems: beyond the law/politics dichotomy, en *Thinking about Federalism(s), Jus Politicum Revue de droit politique*, número 1, volumen 17, pp. 171-190.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (2008): El orden de gobierno municipal: ¿espejismo o realidad?, en David CIENFUEGOS (coord.), *Régimen jurídico municipal en Iberoamerica*, México, UNAM, pp. 479-489.
- Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República (2006): *La nueva dinámica del municipio contemporáneo*, en *El municipio mexicano*, primera edición, México.
- MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola. (2008): Las controversias constitucionales como medio de control constitucional, en Eduardo FERRER et. al (coord.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, tomo VII, procesos constitucionales orgánicos*, primera edición, México, Marcial Pons y UNAM, pp. 567-602.
- MCGINNIS, John y SOMIN, Ilya (2004): Federalism vs. states' rights: a defense of judicial review in a federal system, en *Northwestern University Law Review*, número 1, volumen 99, pp. 89-130.
- SCHERTZER, Robert (2017): Federal arbiters as facilitators: Towards an integrated federal and judicial theory for diverse states, en *International Journal of Constitutional Law*, número 1, volumen 15, pp. 110-136.
- TAJADURA TEJEDA, Javier (2011): La cooperación horizontal como garantía del pluralismo territorial: reflexiones sobre una asignatura pendiente del Estado autonómico español, en Paloma Biglino et. al (dir.), *Garantías del pluralismo territorial*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 45-70.
- VENEGAS TREJO, Francisco (2005): El servicio público municipal de agua potable, en Salvador Valencia (coord.), *El municipio en México y en el mundo: Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, pp. 697-620.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****Jurisprudencia**

Controversia constitucional 51/96, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actor: Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado del mismo nombre; demandado: Gobernador Constitucional de dicho Estado y otros, disponible: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=9126> (31 de marzo de 2022)

Controversia constitucional 48/2015, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actor: Ayuntamiento del Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes; demandado: Poderes Legislativo y otros, disponible: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=186214> (31 de marzo de 2022)

Normativa

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley de Aguas Nacionales, 1 de diciembre de 1992

Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Decreto 205 por el que se modificaron los artículos 96, párrafo cuarto, y 104, párrafos primero y segundo de la Ley de Aguas de dicha entidad federativa, 6 de julio de 2015. ■