



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y SUS ATRIBUCIONES FISCALES

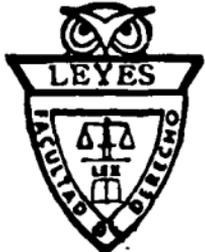
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

REYNA CONCEPCION MINCE SERRANO



ASESOR: DR. SERGIO R. MARQUEZ RABAGO

MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Paginación Discontinua

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



LIBERTAD NACIONAL
AYERMA LI
MIZTIC

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **MINCE SERRANO REYNA CONCEPCION** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y SUS ATRIBUCIONES FISCALES**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Sergio R. Márquez Rábago, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Márquez Rábago, en oficio de fecha 14 de febrero de 2002 y el Dr. Carlos F. Quintana Roldán, mediante dictamen del 6 de marzo del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. Marzo 3 de 2002.


DR. FRANCISCO NEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

México, D.F., 6 de Marzo de 2002.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.
Facultad de Derecho de la U.N.A.M.
Presente.

Distinguido Señor Director:

En referencia a su oficio s/n del 18 de febrero del año en curso, mediante el cual me hizo llegar la tesis de la alumna **REYNA CONCEPCION MINCE SERRANO**, denominada "**EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y SUS ATRIBUCIONES FISCALES**", manifiesto a usted que a juicio del suscrito la investigación de referencia reúne los requisitos que establecen nuestros reglamentos de exámenes.

El tema es interesante en cuanto a que toca uno de los aspectos sustantivos de la estructura municipal, como lo es el caso de la Hacienda y los recursos fiscales. Trata la alumna la evolución constitucional de los aspectos hacendarios municipales, hasta su reglamentación vigente, incluidas las reformas más recientes de 1999.

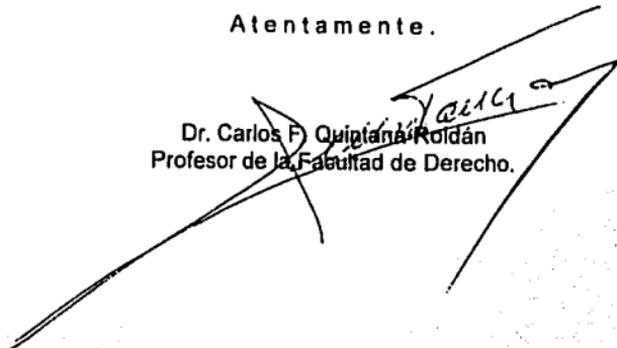
De igual manera hace un interesante estudio sobre los diversos "fondos de aportaciones" para el fortalecimiento municipal, previstos en el Ramo 33 del Presupuesto de la Federación.

Las conclusiones que aparecen en el final del documento de tesis son concretas y sustantivas en su concepción. La bibliografía de apoyo cuenta con los libros de mayor actualidad sobre el tema abordado.

Por lo anterior, reitero mi apreciación de que la tesis de la alumna Mince Serrano, reúne los requisitos reglamentarios.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente.



Dr. Carlos F. Quintana Roldán
Profesor de la Facultad de Derecho.

c.c.p. Srta. Reyna Concepción Mince Serrano.- Para su conocimiento.

Sergio R. Márquez Rábago

Doctor en Derecho

México, Distrito Federal a 14 de febrero de 2002

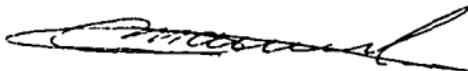
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Me es muy satisfactorio comunicar a usted que la alumna **REYNA CONCEPCIÓN MINCE SERRANO** con número de cuenta 9135367-0, ha concluido bajo mi asesoría y en ese Seminario a su muy digno cargo, el trabajo recepcional para optar por el título de Licenciado en Derecho intitulado "**EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y SUS ATRIBUCIONES FISCALES**", el cual en mi criterio reúne los requisitos metodológicos y académicos que para este tipo de trabajos exige el Reglamento General de Exámenes de nuestra universidad.

Ante la conclusión de dicho trabajo, comunico lo anterior a usted a fin de que se sirva girar sus muy apreciables instrucciones al efecto de que, si esta usted de acuerdo con lo anterior, pueda continuar con el trámite de titulación precedente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mi admiración y aprecio.

ATENTAMENTE



C.C.P. Lic. Agustín E. Carrillo S. Secretario Académico de la Facultad de Derecho, para efectos de PROBETEL.

**Gracias a Dios por guiar mi
vida y estar siempre conmigo.**

**A mis padres por todo su amor,
cariño y esfuerzo: gracias por
ayudarme a ser lo que soy.
Los amo.**

**A mi abuela Amanda †:
siempre estarás en mi corazón.**

**A la personita más importante
de mi vida: a mi hijo Raúl. Tu
presencia me impulsa a ser
cada día mejor. Te amo.**

**A Raúl mi amigo y esposo:
gracias por tu apoyo,
comprensión y amor.
Te amo.**

**A mis hermanos Eduardo, Luz
María, Alvaro y Juan. Los
quiero mucho.**

ABREVIATURAS

Art.	Artículo.
CEDEMUN	Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
Cfr.	Confrontar.
Const.	Constitucional.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
FAFM y DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
FFM	Fondo de Fomento Municipal.
FGP	Fondo General de Participaciones.
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.
IEPS	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
IVA	Impuesto al Valor Agregado.

fracc.	Fracción.
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
LCF	Ley de Coordinación Fiscal.
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta.
Op. Cit.	Obra Citada.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
p.	Página.
pp.	Páginas.
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.
RFP	Recaudación Federal Participable.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y SUS ATRIBUCIONES FISCALES.

ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	VI

CAPÍTULO I EL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1 Concepto de municipio.....	1
1.1.1 Elementos del municipio.....	3
1.1.1.1 Población.....	4
1.1.1.2 Territorio.....	5
1.1.1.3 Gobierno.....	6
1.2 Naturaleza jurídica del municipio.....	7
1.2.1 Organismo descentralizado por región.....	8
1.2.2 Nivel de gobierno.....	10
1.3 Personalidad jurídica del municipio.....	11
1.4 Autonomía municipal.....	15
1.4.1 Autonomía y autarquía. Diferencias.....	16
1.4.2 Autonomía municipal en el derecho mexicano.....	18
1.4.2.1 Autonomía política.....	19
1.4.2.2 Autonomía administrativa.....	21
1.4.2.3 Autonomía financiera.....	22
1.5 La competencia municipal.....	25
1.6 Los poderes municipales.....	29

1.6.1	El gobierno municipal.....	30
1.6.1.1	El ayuntamiento.....	30
1.6.1.2	Miembros del ayuntamiento.....	32
a)	Presidente municipal.....	32
b)	Regidores.....	33
c)	Síndicos.....	34
d)	Autoridades auxiliares.....	35
1.6.1.3	Las comisiones en el ayuntamiento.....	36
1.6.2	Función administrativa.....	37
1.6.3	Función legislativa.....	38
1.6.3.1	Evolución constitucional de la facultad legislativa municipal.....	39
1.6.4	Función jurisdiccional.....	42

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

2.1	Origen del municipio.....	44
2.1.1	Tesis Sociológica.....	44
2.1.2	Tesis Jurídica.....	45
2.1.3	Tesis Ecléctica.....	46
2.2	Antecedentes del municipio en la época prehispánica y colonial.....	47
2.3	Constitución de Cádiz de 1812.....	58
2.4	Constitución Federal de 1824.....	62
2.5	Bases Constitucionales de 1835.....	63
2.6	Leyes Constitucionales de 1836.....	64
2.7	Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	66

2.8 Constitución federal de 1857.....	68
2.9 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.....	69
2.10 Constitución Política de 1917 y sus reformas.....	72
2.10.1 Primera reforma.....	80
2.10.2 Segunda reforma.....	81
2.10.3 Tercera reforma.....	82
2.10.4 Cuarta reforma.....	83
2.10.5 Quinta reforma.....	83
2.10.6 Sexta reforma.....	83
2.10.7 Séptima reforma.....	84
2.10.8 Octava reforma.....	84
2.10.9 Novena reforma.....	91
2.10.10 Décima reforma.....	92
2.10.11 Décima primera reforma.....	98
a) Texto vigente del artículo 115 constitucional.....	98

CAPÍTULO III

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

3.1 Federalismo.....	106
3.2 Antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo.....	111
3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.....	114
3.2.2 Plan Nacional de desarrollo 1989-1994.....	117
3.2.3 Plan nacional de Desarrollo 1995-2000.....	121
3.2.4 Plan Nacional de desarrollo 2001-2006.....	125
3.3 La Federación y los estados.....	128

3.4	Los municipios.....	132
------------	----------------------------	------------

CAPÍTULO IV
LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1	La hacienda municipal y los ingresos municipales.....	135
4.1.1	Ingresos ordinarios directos.....	139
4.1.1.1	Impuestos.....	139
4.1.1.2	Derechos o tasas.....	142
4.1.1.3	Productos.....	146
4.1.1.4	Aprovechamientos.....	147
4.1.2	Ingresos ordinarios indirectos.....	148
4.1.2.1	Participaciones.....	148
4.1.2.1.1	Antecedentes de la Coordinación Fiscal.....	149
4.1.2.1.2	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	152
4.1.2.1.3	Fondo General de Participaciones.....	154
4.1.2.1.4	Fondo de Fomento Municipal.....	160
4.1.3	Ingresos extraordinarios.....	160
4.1.3.1	Subsidios federales y estatales.....	160
4.1.3.2	Transferencias federales y estatales.....	162
4.1.3.3	Contribuciones de particulares.....	170
4.1.3.4	Créditos.....	171
4.2	Integración del gravámen municipal.....	175

4.3 Participación del ayuntamiento en la determinación del ingreso tributario.....	177
4.4 Prospectiva del ingreso municipal.....	178
CONCLUSIONES.....	185
BIBLIOGRAFÍA.....	190

INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista constitucional el Estado Mexicano es una federación compuesta por entidades federativas y estas por el municipio libre, este último se presenta como base de nuestra división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que conforman la Federación, así lo establece el artículo 115 constitucional.

Así tenemos en esta forma de estado tres ordenes de gobierno: Federal, estatal y municipal. Los municipios cuentan con autonomía, para administrar dentro de su territorio, aquellas cuestiones de índole municipal que se le presenten.

No obstante lo anterior, se ha observado a lo largo de su evolución, que esta institución no ha contado con una autonomía plena, debido en gran medida a la actitud centralista adoptada por el gobierno federal, y en ciertos aspectos por los gobiernos locales.

Sin embargo, en años recientes, nuestro país ha asumido una etapa de renovación del federalismo, caracterizada por procesos de descentralización y modernización de la capacidad administrativa de los ayuntamientos mexicanos, que no ha sido suficiente para fortalecer al municipio.

Es importante hacer notar que a principios de un siglo nuevo, el municipio presenta la necesidad de plantear nuevas orientaciones así como enfoques, con la finalidad de entender el papel que esta institución representa.

El presente trabajo de investigación intitulado "*Evolución Constitucional del Municipio y sus Atribuciones Fiscales*", esta dividido en cuatro capítulos en los cuales se pretende dar a conocer aspectos importantes en materia municipal.

En el primer capítulo se darán a conocer el concepto del municipio así como su naturaleza jurídica, la autonomía y competencia municipal, la forma en que se compone su gobierno y las funciones que éste ejerce.

El segundo capítulo esta dedicado a hacer un recuento de la evolución del municipio en nuestro país hasta nuestros días, se estudia la regulación de esta institución en todos los ordenamientos constitucionales mexicanos desde la Constitución de Cádiz hasta la última reforma del artículo 115 constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente.

Dentro del tercer capítulo se estudia el federalismo, por ser un factor importante del sistema jurídico-político mexicano, ya que de la forma de Estado deriva en gran medida nuestra estructura y organización tanto política como económica, también se encuentran aspectos generales de la planeación nacional, y los Planes Nacionales de Desarrollo desde 1983 a la fecha.

Así mismo, se analiza el régimen de competencias derivado de nuestra forma de Estado, en específico la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los municipios.

INTRODUCCIÓN

Por último el cuarto capítulo esta dedicado al análisis de todos los recursos económicos de que goza el municipio para cumplir con aquellas funciones y atribuciones que le han sido encomendadas en la Constitución y en las leyes; por lo que se contemplan los ingresos que obtiene el municipio de fuentes recaudatorias propias tales como: impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones; y aquellos que recibe del gobierno federal provenientes de la Recaudación Federal Participable.

En este mismo capítulo se estudia lo relacionado a la coordinación fiscal, ya que es un tema de gran importancia en lo referente a la hacienda pública municipal.

Por último se analiza la posibilidad de descentralizar impuestos federales que tienen un amplio margen de recaudación como el Impuesto Sobre la renta de personas físicas y morales, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, con la finalidad de determinar con que impuestos podría ampliarse a las haciendas municipales.

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1 Concepto de municipio.

Al hablar de la institución del municipio se debe hacer un análisis más profundo y no solamente reconocerlo como base de nuestra división territorial, derivado de un sistema federal establecido en nuestra Constitución Política.

Por tal razón, para conceptualizar al municipio iniciare por dar a conocer el origen etimológico del mismo, para posteriormente señalar conceptos manejados por diversos autores y después finalizar intentando un concepto propio del municipio.

El vocablo municipio es de origen romano, etimológicamente deriva de "*munus*" que significa carga, gravamen o prestación, no hay que olvidar que a consecuencia de las conquistas romanas los pueblos sometidos debían pagar un tributo llamado "*munus*", con el tiempo estas ciudades se convierten en independientes y se les denominan "*forum*", pueden administrarse internamente pero siguen contribuyendo a la carga del Estado "*munera*", de ahí que a sus habitantes se les denominara *municipes*.

Para Gabino Fraga el municipio es:

*"Una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos, correspondientes a una circunscripción territorial determinada."*¹

En esta definición se observa que solamente es considerado el municipio como un órgano descentralizado que debe encargarse de la prestación de los servicios públicos, por encargo de un poder central.

Para Enrique Sánchez Bringas el municipio:

*"Es la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autonómica de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del Estado como una de sus instancias de producción normativa."*²

En tanto que Acosta Romero señala:

*"El municipio es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes."*³

Por su parte Felipe Tena Ramírez define al municipio como:

*"la institución que tiene en nuestros gastos el origen democrático más puro."*⁴

Para Robles Martínez:

"es una persona jurídica integrada por una asociación solidaria de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica,

¹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39ª Edición, Porrúa, México, 1998, p. 219.

² Sánchez Bringas, Enrique, *Reforma Municipal, La renovación política y el sistema electoral mexicano*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1987, p. 28.

³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª Edición, Porrúa, México, 1999, p. 754.

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª Edición, Porrúa, México, 1994, p. 153.

*política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”.*⁵

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Estado mexicano es un Estado federal; esta federación se compone a su vez de los estados y de los municipios, así mismo la propia Constitución Política establece en su artículo 115 que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, de lo anterior deriva que se considere al municipio como la unidad político administrativa.

En opinión personal se considera al municipio como:

Una persona jurídica creada por el derecho, dotada de patrimonio y personalidad propias, asentada en un territorio determinado, que se integra por una comunidad social (grupos humanos) capaz de administrarse así misma y autónomo respecto a su organización interna y libre para designar a sus propias autoridades.

1.1.1 Elementos del Municipio.

Los elementos fundamentales del municipio son tres: población, territorio y gobierno; se les considera esenciales porque si faltara alguno de ellos no podría existir el municipio, así como en la teoría del Estado los elementos que le dan existencia al mismo son: territorio, pueblo y poder.

A continuación se analizarán cada uno de ellos.

⁵ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 3ª Edición, Porrúa, México, 1998, p. 153.

1.1.1.1 Población.

La población es un agregado humano que se une por vínculos de identidad (costumbres, tradiciones, cultura) establecido en un territorio determinado. En el municipio se requiere no sólo una relación de coexistencia entre sus habitantes, sino que son necesarias las relaciones de vecindad como característica fundamental para distinguirlo de otras instituciones.

Así como no es posible imaginar al municipio sin población, también resulta necesario establecer un elemento volitivo, una voluntad de elección de sus habitantes para poder perfilar una organización local y así distinguirlo de otros municipios. Esa relación de vecindad que deviene como característica fundamental, es evidente porque a través de ella se establecen las necesidades que tienden al bien común.

Existen diversas categorías poblacionales, entre ellas se encuentran la de habitante persona que se encuentra en determinado momento dentro del territorio municipal en forma permanente o pasajera, el transeúnte persona que en forma eventual se encuentra dentro del territorio municipal.

También existen dos categorías más, la de vecino y la de ciudadano, la primera de ellas es quien cotidianamente radica en la circunscripción territorial y, el ciudadano es quien tiene la aptitud de ejercitar derechos políticos.

Las leyes orgánicas municipales no hacen referencia directa a esa relación de vecindad, al referirse a la población únicamente señalan la forma de adquirir y perder la vecindad.⁶

1.1.1.2 Territorio

El territorio es un elemento que le da existencia al municipio, se visualiza como el espacio físico en donde se asientan los grupos humanos y se realizan las relaciones de convivencia.

El municipio encuentra su asiento en un territorio, pero hay que señalar que éste no le es exclusivo. Si consideramos que la Constitución Política de nuestro país establece en su artículo 115 que el municipio es la base de la división territorial de los estados, entonces las entidades federativas delimitan su territorio dentro de una circunscripción geográfica excluyendo los espacios aéreos, marítimos y el subsuelo, que pertenecen a la federación de esta manera existe un todo que es la Federación y a ésta le corresponde todo aquel territorio que le integre.

Por lo tanto el territorio municipal es la superficie terrestre en donde tiene aplicación el orden jurídico municipal, pertenece a la nación y a su vez es parte integrante del territorio de la entidad federativa.

Los municipios dividen su territorio en varios centros de población según su número de habitantes y de los servicios públicos con los que cuenten y se

⁶ Cfr. Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Op. Cit., p. 158.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

establecen las siguientes categorías: ciudad, villa, pueblo, ranchería, congregación, cabecera municipal, delegación, subdelegación.

Por último hay que señalar que en caso de controversia por límites territoriales algunas legislaciones estatales no en forma directa, señalan como alternativas de solución al conflicto un procedimiento conciliatorio a través de convenios intermunicipales o el procedimiento contencioso. Ya sea que resuelva el Congreso del Estado (mediante vía de solución pacífica de controversias) o el Tribunal Superior de Justicia del Estado (casos controversiales).

1.1.1.3 Gobierno

El gobierno municipal es el encargado de mantener el orden dentro del municipio y de mantener el equilibrio social de la comunidad, también es el encargado de la prestación de los servicios públicos a la población.

En cuanto a las formas de gobierno municipal, Carlos Quintana Roldán señala que la doctrina moderna establece tres tipos de gobierno: por comisión, por órganos duales o binarios y por gerente.

El gobierno por comisión se deposita en un cuerpo colegiado de funcionarios que tienen facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas; estos funcionarios son denominados comisionados y guardan entre sí un nivel igualitario.

El gobierno municipal por órganos duales (alcalde-concejo) es depositado en dos órganos distintos, en el alcalde, mayor o prefecto que es de

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

carácter ejecutivo y en el Concejo, Junta o Cámara Municipal de carácter legislativo. Ambas autoridades no interfieren en sus actividades únicamente colaboran y las complementan.

El gobierno de gerente (*city manager*) recae en un gerente que es un técnico experto en técnicas administrativas propias de las empresas. Este "*manager*" tiene la facultad de nombrar a su equipo de colaboración y únicamente reporta al Concejo los asuntos más importantes.

Así la forma de gobierno municipal en México es la de comisión aunque de manera impropia puesto que la Constitución señala que el gobierno del municipio recae en un órgano colegiado elegido por el pueblo llamado ayuntamiento que integra su Concejo con regidores y síndicos que de ninguna manera tienen el mismo *status* que el presidente municipal.

El artículo 115 constitucional establece en su fracción primera lo siguiente: "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado."

1.2 Naturaleza jurídica.

Acerca de la naturaleza jurídica del municipio existen diferentes corrientes que le han considerado como un organismo descentralizado o bien como un nivel de gobierno.

1.2.1 Organismo descentralizado por región.

En principio se debe señalar que la descentralización del municipio tiene dos vertientes, la política y la administrativa. La Constitución establece que los municipios serán la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; así tenemos que la descentralización política se refiere a que los municipios cuentan con un órgano de gobierno colegiado llamado ayuntamiento que es elegido de manera directa por el pueblo. Por su parte la descentralización administrativa es aquella que dicta actos de gobierno y presta servicios públicos.

La teoría que considera al municipio como un organismo descentralizado de la administración pública es la perteneciente a la doctrina clásica francesa, la cual considera al municipio como una forma de descentralización por región⁷, el Estado francés tiene una forma de gobierno centralista y una administración centralizada, por lo tanto es factible aplicar una descentralización por región.

En nuestro país esta teoría es recogida por dos grandes maestros Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. Ambos tratadistas coinciden en considerar que el municipio es una circunscripción territorial delimitada con atribuciones

⁷ La descentralización administrativa se caracteriza porque en ella sólo se delegan recursos o funciones. De esta manera podemos señalar que la descentralización administrativa se subdivide en tres categorías: la descentralización por servicios, por colaboración y por región. La descentralización por servicio es aquella que presupone la existencia de un servicio público de carácter técnico, que cuenta con una norma legal para su ejercicio, la descentralización por colaboración se da cuando el sector privado participa en áreas cuya actividad pertenece únicamente al Estado, y la descentralización por región supone la creación de organismos administrativos por el Estado destinados a satisfacer las necesidades colectivas de una comunidad.

que le son transferidas por un poder nacional y sometido al poder de éste último.

Señala Gabino Fraga:

*"El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"*⁸. Asimismo, Andrés Serra Rojas considera que *"la descentralización por región (la municipal) es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma."*⁹

Las características fundamentales para considerar a un organismo descentralizado por región según la doctrina francesa son:

1. La existencia de personalidad jurídica;
2. La concesión por el Estado de derechos públicos a favor de esa personalidad;
3. La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y, por último.
4. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral."¹⁰

El autor Gabino Fraga realiza un análisis del artículo 115 constitucional encontrando aplicable la teoría clásica francesa, ya que la Constitución establece que los municipios serán investidos de personalidad jurídica, que constituyen la base de la división territorial de los Estados y de la Federación y

⁸ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Op. Cit., p. 219.

⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 20ª Edición, Porrúa, México, 1999, p. 716.

¹⁰ Fraga Gabino, Op. Cit., p. 220.

de su organización política y administrativa, que administrarán libremente su hacienda y que serán administrados por un ayuntamiento de elección popular directa.¹¹

Por último se debe hacer énfasis en ciertos aspectos que el maestro Fraga no considero. Si bien es cierto que el municipio cuenta con una personalidad jurídica y patrimonio propios existen notables diferencias respecto de los organismos descentralizados, mientras los municipios son creados por decisión del pueblo y tienen su propia esfera de competencia por mandato constitucional, los órganos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual les transfiere competencia.¹²

1.2.2 Nivel de gobierno.

La Constitución mexicana establece en su artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta Ley fundamental."

Así mismo nuestra Carta Magna dispone en su artículo 115: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre."

¹¹ Cfr. Opus Cit., p. 221.

¹² Cfr. Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Op. Cit., pp. 142-143.

De lo anterior se debe señalar en principio que el federalismo es un factor de gran importancia en nuestro sistema jurídico-político; el federalismo es una forma de Estado cuyo gobierno se efectúa a través de los poderes de la unión con su diverso régimen competencial: federal, estatal y municipal.

Desde un punto de vista personal se considera que la naturaleza jurídica del municipio mexicano es la de un nivel de gobierno, el municipio es la base primaria de organización, al establecerse en la Constitución que los Estados se organizan en municipios.

No obstante, es necesario que el municipio cuente con elementos para convertirse en un auténtico nivel de gobierno, el más cercano a la población; por lo que se le debe de otorgar una verdadera facultad legislativa, administrativa y jurisdiccional.

1.3 Personalidad jurídica.

En el estudio del derecho positivo la personalidad jurídica es un atributo jurídico y, quien goza de personalidad jurídica es capaz de ser susceptible de derechos (capacidad de goce) y obligaciones (capacidad de ejercicio), existen dos tipos de personas que pueden tener personalidad, las personas físicas y las personas morales.

Las personas físicas son entes biológicos, el Código civil señala que estas adquieren su capacidad jurídica con el nacimiento y la pierden con la

muerte, la capacidad de goce la adquieren con el nacimiento y la de ejercicio al cumplir la mayoría de edad.

En cuanto a las personas morales también conocidas como jurídicas o colectivas, es el propio orden jurídico quien las crea, las integra y les da legitimidad¹³. Al referimos al municipio podemos señalar que es una persona jurídica colectiva de derecho público así lo establece el Código Civil en su artículo 25:

“Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios... ”

La propia Constitución reconoce la personalidad jurídica de los municipios en su artículo 115, fracción II: “Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.”

¹³ Existen múltiples teorías que tratan de explicar la personalidad jurídica de las personas morales. Entre las más sobresalientes tenemos la teoría de la ficción representada por Ducrocq quien señala que toda persona moral es una ficción, incluyendo al Estado, estas personas no pertenecen al mundo de la realidad y es necesario recurrir a una abstracción, asimismo Federico Carlos Savigny señala que las personas jurídicas son seres ficticios creados por el legislador y siempre en función de un patrimonio. Existen además las teorías de la realidad que se subdividen en teorías basadas en la voluntad y en teorías basadas en el interés. Entre las primeras tenemos la teoría del alma colectiva cuyo expositor es Zitelmann, esta teoría se basa en que lo único que cuenta es la facultad de querer, sin necesidad de que exista una persona física. También encontramos la teoría organicista para la cual las personas jurídicas son similares a los entes biológicos individuales. La teoría del organismo social de Gierke para quien el ente colectivo es una persona constituida de individuos organizados a través de una voluntad superior manifestada a través de los órganos de la comunidad. La teoría de la voluntad jurídica representada por Jellinek para esta teoría todo sujeto de derecho debe estar dotado de voluntad y la teoría de la institución de Hauriou para quien la persona moral es una institución cuya duración no depende de la voluntad de los individuos. Dentro de las teorías basadas en el interés encontramos la representada por León Michoud quien expresa que la ley reconoce una voluntad y protege el interés. La teoría de Fernando Saleilles quien señala que la voluntad únicamente es del hombre, pero si los intereses se fusionan se cumplen mejor con los fines. Y por último la teoría de Ferrara establece que la personalidad jurídica es producto del orden jurídico, la personalidad jurídica es una forma jurídica.

Otro de los aspectos fundamentales que tenemos que abordar dentro de la personalidad jurídica del municipio es el determinar si es una persona de derecho público o bien de derecho privado, esta diferencia puede determinarse según el régimen jurídico al cual se someten. Las personas de derecho público se rigen bajo normas de derecho público, las personas privadas por el contrario son reguladas por el derecho privado.

La distinción entre personas públicas o privadas puede delimitarse de la manera siguiente:

*"a) Las personas públicas se sujetan habitualmente a las leyes de contabilidad, obras públicas y procedimientos administrativos, al menos cuando tales personas públicas son estatales; b) Los agentes de las entidades públicas son, en principio, funcionarios públicos; c) Los bienes de las personas públicas son "fondos públicos" no así los de las personas privadas y, además el patrimonio de algunas personas públicas estatales integra, en ciertos casos, la categoría del dominio público; d) Las personas públicas realizan actos administrativos y celebran contratos administrativos, en tanto las personas privadas emiten actos jurídicos comunes y contratos civiles o comerciales regidos invariablemente por el derecho privado; e) La jurisdicción que atiende las controversias con entes públicos es, por lo común, la procesal administrativa o contencioso-administrativa, al paso que los conflictos jurídicos con entes privados se tramitan por la vía procesal civil o comercial; f) Las personas públicas, a diferencia de las privadas, forman parte de la administración pública en sentido objetivo, por cuanto pueden ejercer función administrativa."*¹⁴

El municipio como persona jurídica colectiva de derecho público cuenta con los llamados atributos de la personalidad que en general son los mismos

¹⁴ Dromi, José Roberto, *Derecho Administrativo*, 6ª Edición, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1997, pp. 502-503.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

para las personas físicas excepto el estado civil. Para Acosta Romero las características propias de las personas jurídicas colectivas son:

- a) La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad, en el caso concreto del municipio lo es la asociación de vecindad.
- b) Personalidad jurídica distinta a la de sus habitantes, este atributo es reconocido expresamente por nuestra Carta Magna.
- c) Denominación o nombre, lo utiliza el municipio para identificarse y distinguirse de las demás personas.
- d) **Ámbito geográfico y domicilio.** El domicilio de las personas morales es el lugar en donde se ubique el lugar de su administración, por lo tanto el domicilio del municipio es el que determina la ley y el domicilio legal en donde se encuentra establecida la sede de sus órganos de administración.
- e) **Elemento patrimonial.** El patrimonio es un conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, el municipio cuenta con la hacienda municipal que es el conjunto de derechos susceptibles de valuarse económicamente, el municipio dispone de ella para cumplir con sus fines.
- f) **Régimen jurídico propio.** El régimen jurídico del municipio esta integrado por la Constitución Política, por la Constitución del Estado al que pertenece y las leyes que de ella emanen, la Ley Orgánica Municipal, leyes de carácter fiscal, los bandos y reglamentos expedidos por su ayuntamiento.
- g) **Objeto.** El municipio tiene por objeto servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los Estados que integran la federación.

- h) **Órganos de representación y administración.** El municipio cuenta con un Ayuntamiento y este es representado por un titular denominado Presidente Municipal.¹⁵

Del estudio anterior podemos decir que es evidente la personalidad jurídica del municipio, así lo reconoce la doctrina y la legislación, si el municipio no contara con personalidad jurídica no sería capaz de desenvolverse o de actuar en el campo del derecho público o del privado.

1.4 Autonomía municipal.

Se debe entender por autonomía la posibilidad de darse su propia ley, o bien, la potestad que dentro del Estado pueden gozar o ejercer las entidades, para regir sus propios intereses con la peculiaridad de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios; es decir, la autonomía es una capacidad de autodeterminación de acuerdo a normas propias.

Acerca de la autonomía Dana Montaña establece:

*"Es una cualidad específica de la corporación que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder".*¹⁶

Para Marienhoff autonomía:

"significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella...La autonomía denota siempre un poder de

¹⁵ Acosta Romero, Miguel, *Tratado General del Derecho Administrativo*, Op. Cit., pp 44-46.

¹⁶ Dana Montaña, Salvador, *Teoría General del Estado*, 1ª Edición, Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 201.

legislación... de modo que autonomía es un concepto "político", porque "político" es el poder de la propia legislación".¹⁷

Para el maestro Acosta Romero:

"autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la constitución y las leyes locales".¹⁸

1.4.1 Autonomía y autarquía. Diferencias.

Algunos autores establecen que tanto la autonomía como la autarquía son formas de descentralización, sólo que la autonomía se refiere a lo político y la autarquía denota aspectos económicos y administrativos. Recordemos que la descentralización puede tener en sí dos vertientes, la política y la administrativa, la primera se refiere exclusivamente a la forma de Estado o a la forma de gobierno, mientras que la segunda se refiere a la organización administrativa.

Cuando se habla de autarquía se entiende como capacidad de administrarse así mismo, de acuerdo a normas previamente impuestas por un órgano jerárquicamente superior. Para que se de la existencia de un ente autárquico es necesaria la presencia de tres elementos:

- 1) que el ente este dotado de personalidad jurídica,
- 2) que cuente con un patrimonio propio, y
- 3) que deba cumplir fines públicos.

¹⁷ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 4ª Edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1990, p. 387.

¹⁸ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. Cit. pp. 766 y 767.

Existen dos tipos de entidades autárquicas las territoriales y las institucionales, sus elementos primordiales son su territorio y el fin que persiguen respectivamente. La autarquía implica descentralización, es decir, los entes autárquicos no tienen una relación jerárquica con los órganos superiores, únicamente existe la figura del control administrativo.

Las características esenciales de una entidad autárquica son que constituyen una persona jurídica de derecho público, pertenecen a la administración pública, al Estado, cumplen con fines públicos y son capaces de administrarse así mismas en función de una norma que le dio origen y son creadas por el Estado.

Como se observa la autarquía denota aspectos meramente administrativos, esa es la principal diferencia respecto de la autonomía que es aplicada en el campo político e implica que el ente sea capaz de darse sus propias leyes. Refiriéndonos en concreto a la autonomía municipal podemos establecer que sus principales características, según Teresita Rendón Huerta, son las siguientes:

1. Es política y de aplicarse integralmente determinará un régimen cuasi federal de fraccionamientos minúsculos".
2. El municipio desarrolla una actividad normativa.
3. Dicta el ente municipal sus propias leyes.
4. Ejercita el municipio sus propias atribuciones.
5. Predomina la independencia sobre la subordinación.

6. Es un principio teórico con aplicaciones ocasionales atenuadas.¹⁹

De acuerdo a estos principios y con relación a nuestras bases constitucionales podemos establecer que el municipio mexicano de *iure* es un ente autónomo, ya que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, no existe subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su ayuntamiento, administra libremente su hacienda, se elige popularmente y tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.

1.4.2 Autonomía municipal en el derecho mexicano.

En principio tenemos que hacer notar que nuestra Ley Suprema en su artículo 115 jamás habla de autonomía municipal, sin embargo, hace mención de que "el municipio es libre" de ahí que generalmente en la doctrina se aparejen los términos de libertad y de autonomía puesto que contienen el mismo sentido.

Es común ubicar al municipio como la base de la organización político administrativa y de la división territorial de los Estados federados que integran la federación, de ahí que generalmente el municipio sea considerado como un ente de descentralización administrativa y como un ente básico para la estructura del Estado, así encontramos que es común hablar de una autonomía política y de la autonomía administrativa, además de la autonomía financiera no menos importante que las dos primeras, ya que sin la suficiencia económica existirían carencias económicas e inestabilidad política.

¹⁹ Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, 14ª Edición, Porrúa, México, 1985, p. 130.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

La autonomía política se refiere a la forma de gobierno, es decir, el municipio por tener personalidad jurídica cuenta con la capacidad de darse sus propias autoridades mediante elecciones, y la gestión de las autoridades municipales no debe ser interferida por la federación y los estados.

La autonomía administrativa es la capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos de su comunidad que básicamente se refieren a servicios públicos y cuestiones de índole reglamentario.

La autonomía financiera es la posibilidad que debe tener el municipio de allegarse sus propios ingresos y la capacidad de disponer y de manejar libremente su hacienda.

1.4.2.1 Autonomía política.

Los municipios como estructuras básicas de la organización territorial del Estado son los más comprometidos a organizar a sus habitantes para que participen en la satisfacción de sus necesidades, para ello requieren de una buena organización tanto administrativa como de su gobierno.

Nuestra Carta Magna establece que el municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin que medie autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, así como el principio de no reelección de las autoridades municipales, de esta forma encontramos fundamentada la libertad política de los municipios.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Así mismo la autonomía política de los municipios se garantiza por el procedimiento que deben seguir las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición o revocar alguno de sus miembros, dicho procedimiento exige en principio del acuerdo de las dos terceras partes de la legislatura, y que previamente exista alguna causa considerada grave. En este procedimiento se da oportunidad a los afectados de rendir pruebas y presentar los alegatos que a su juicio sean convenientes. Si el gobierno local efectuado el procedimiento decidiera dar por desaparecido algún ayuntamiento los suplentes entran en funciones, de no ser así designarán a los vecinos que integran los concejos municipales para concluir los periodos respectivos.

No obstante que el artículo 115 constitucional establece la libertad política de los municipios existen una serie de cuestiones que dejan en tela de duda que los municipios mexicanos ejerzan una plena libertad política. Si bien es cierto que el referido artículo fue sometido a una serie de reformas en el año de 1983, reformas que pretendían darle mayor fuerza a la institución del municipio desapareciendo la dependencia de los ayuntamientos con los gobiernos estatales, hoy en día podemos observar que esto no ha sido posible por cuestiones que en la vida municipal no se han podido mejorar, por ejemplo si con tales reformas se establecía el principio de representación proporcional en las elecciones de todos los ayuntamientos, es posible darnos cuenta de que este principio aun no puede ser llevado a la práctica al cien por ciento ya que existen municipios en los cuales no se da la contienda política de varios partidos políticos.

1.4.2.2 Autonomía administrativa.

Las reformas efectuadas en febrero de 1983 adicionando el artículo 115 constitucional dotaron al municipio de los instrumentos necesarios para darle al municipio un pleno desarrollo bajo el esquema descentralizador.²⁰

De esta manera la fracción tercera del referido artículo señala que los municipios atenderán los servicios públicos que determinen las leyes locales y las federales, los servicios básicos son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastos; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo a su capacidad administrativa y financiera. Otro aspecto importante es que en el párrafo final de esta fracción se establece la llamada asociación de los municipios para la prestación de los servicios públicos, para lo cual es necesario el acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando siempre las leyes estatales.

Otro instrumento administrativo del cual fue dotado el municipio es el intervenir en la planeación del desarrollo urbano municipal, se le otorgan facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio

²⁰ Cfr. Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª Edición, Porrúa, México, 1987.

municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta al municipio para otorgar licencias de construcción y permisos para participar en la creación y administración de reservas ecológicas (fracción V art. 115 constitucional). Asimismo en la fracción sexta se les otorga la facultad de convenir con la federación y con los Estados, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

"El texto actual de la Constitución otorga al municipio toda una serie de facultades reivindicatorias con relación a su territorio, toda vez que antes de las reformas poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regulación de la tenencia de la tierra urbana."²¹

1.4.2.3 Autonomía financiera.

Este tema es sin duda uno de los más discutidos, se dice que no puede existir un ayuntamiento capaz de satisfacer las necesidades de su comunidad, si no cuenta con ingresos propios.

Ya lo apuntaban los constituyentes Jara y Medina:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente..., están todos de acuerdo en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de sus fondos con

²¹Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*, 2ª Edición, Porrúa, México, 1998, p. 196.

que debe contar el Municipio, debe tener su hacienda propia...”²²

La redacción original del artículo 115 constitucional no reglamentaba adecuadamente las contribuciones, de tal manera que se modifica su fracción segunda que pasa como cuarta, en el año de 1983, quedando en sus actuales términos, se establece que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda la cual se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, con las contribuciones que establezcan a su favor las legislaturas de los Estados y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles, con las participaciones federales que correspondan al municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. De esta forma se establecen una serie de renglones mínimos de contribución para los municipios.

Nuestra Constitución además establece que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Lo anterior se dicta en razón de que por falta de infraestructura administrativa y técnica existen municipios que no pueden administrar esas contribuciones, lo ideal sería que los municipios asuman el manejo pleno de sus contribuciones, para lo cual es necesario la modernización de la administración pública, ya que es el móvil de la acción política del país y el conducto por el cual se debe llegar a la prosperidad del pueblo mexicano.

²²*Enciclopedia Parlamentaria de México, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Vol. I, Tomo II, Serie VI, 4ª Edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, p. 232.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

El citado precepto constitucional señala en el penúltimo párrafo de la fracción cuarta que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución designa en beneficio del municipio, asimismo no podrán establecer exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de esas contribuciones.

La autonomía financiera también se vio beneficiada con las reformas del 83 en el sentido de que se permite a los ayuntamientos aprobar su presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles.

No obstante que constitucionalmente es garantizada la autonomía financiera de los municipios, debemos estar consientes de que son muchos los municipios de nuestro país que no manejan un catastro actualizado, no cobran los impuestos, contribuciones y demás derechos que les corresponden; no administran o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia los servicios públicos de agua potable, basura, jardinería, limpia, rastros; además podemos agregar otros problemas como el suministro de transporte público, promoción económica y turística de su territorio, desarrollo de programas de vivienda.

"Si bien las reformas constitucionales hicieron posible la existencia de un nuevo municipio, con obligaciones específicas y dotado de nuevos y poderosos instrumentos para cumplirlas, la realidad ha demostrado que los cambios sólo constituyen un primer paso. La autonomía, en particular la capacidad financiera todavía son limitados."²³

²³ Aguilar Villanueva, Luis F. *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, Guadalajara, Jalisco, mayo, 1995.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Es la propia Constitución la que deja al municipio desprovisto de medios de defensa económica ya que el municipio no cuenta con fuentes propias de riqueza gravable, no puede participar en la determinación de su presupuesto de ingresos y no tiene manera alguna de impugnar las decisiones de la legislatura local.

La Constitución mexicana establece que la administración pública federal tendrá las características de ser centralizada y paraestatal, distribuyéndose los negocios administrativos de la federación entre las Secretarías de Estado y los departamentos Administrativos (artículo 90), de esta forma la federación mexicana es de carácter centralizado. No obstante en nuestro país los municipios integran a los Estados bajo el concepto de descentralización territorial y denotan un carácter meramente administrativo.

1.5 La competencia municipal.

La centralización administrativa ejercida por la federación limita en gran medida las esferas de competencia de los Estados y por ende la de los municipios; así nuestro sistema de competencias es controlado a nivel federal por el poder ejecutivo.²⁴

El sistema de competencias en nuestro país se establece conforme a las siguientes bases:

²⁴ El federalismo en México da origen a un principio cuya finalidad es distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas, así lo establece el artículo 124 constitucional "Las facultades que no están expresamente establecidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se encuentran reservadas a los Estados".

- A) **Facultades atribuidas a la federación:** Se les denomina facultativas o específicas y las encontramos en el artículo 73 de la Constitución Apartado XXIX incluidas de la B a la F, y el Apartado XXX.
- B) **Facultades atribuidas a las entidades federativas o residuales.** Se dan por exclusión de las competencias federales, por ejemplo "... las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo..." (artículo 27 fracc. XVII, Constitución Federal).
- C) **Facultades prohibidas a la federación.** En todo aquello que no se le señale a la federación, ésta no tendrá facultades para actuar, si partimos del principio de que la autoridad únicamente puede hacer aquello que la ley le permite (artículo 124 Constitucional).
- D) **Facultades prohibidas a las entidades federativas.** Pueden ser absolutas, tal y como se señala en el artículo 117 de la Constitución y que prohíbe a los Estados:
- **Acuñar moneda, emitir papel moneda y papel sellado.**
 - **Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.**
 - **Prohibir o gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.**

De igual manera se establecen prohibiciones relativas en el artículo 118, en donde el estado requiere del consentimiento de la Unión para:

- **Establecer derechos de tonelaje, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.**
- **Tener en ningún tiempo, tropa permanente o buques de guerra.**
- **Hacer guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora.**

- E) **Facultades coincidentes:** Estas facultades son ejercidas tanto por la federación como por las entidades federativas, artículo 18 constitucional párrafo cuarto.
- F) **Facultades coexistentes:** Artículo 73 constitucional fracc. XVII, tratándose de legislar en materia de vías de comunicación, ya que tanto la federación como los Estados actúan en sus respectivas competencias.

Refiriéndonos al tema de las competencias el municipio en México no tiene ninguna materia con carácter de exclusiva, respecto de la distribución de competencias jamás es incluido el municipio como nivel de gobierno o como un ente al cual se le puedan atribuir facultades.

Según la Constitución los municipios únicamente tienen facultades normativas, así se establece en la fracción II del artículo 115 *"Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar,...los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general."*²⁵

Las facultades que otorga la Constitución al municipio, se le otorgan desde un punto de vista eminentemente administrativo, que obedece a la

²⁵ El reglamento interior es un conjunto de normas que se refieren a la organización y funcionamiento del ayuntamiento, los bandos de policía y buen gobierno son normas que garantizan el orden y la seguridad pública, los bandos de buen gobierno son normas que garantizan la adecuada prestación de los servicios públicos, los reglamentos son dictados por los ayuntamientos y son un conjunto de normas para proveer dentro de su competencia, la ejecución o aplicación de leyes y disposiciones en materia municipal y las disposiciones administrativas de observancia general son normas que se dictan en razón de una necesidad urgente y que afecten los intereses de la comunidad.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

descentralización administrativa por territorio²⁶. De esta manera las facultades de que goza el municipio junto con la federación y los entes federados en distintas materias son las siguientes:

- Educación (apartado IX, artículo 3º, art. 73. const. Apartado XXV),
- Administrativas (artículos 16 y 21 constitucionales),
- Adquisición de bienes (apartado VI del art. 27 constitucional), instrucción cívica y militar (apartado II del art. 31 constitucional),
- Hacienda pública (apartado 4º del art. 31, apartado IV art. 115, apartado VIII art. 117, apartado XXIX art. 73 constitucional),
- En materia de elecciones (apartado VIII del art. 115 constitucional y el apartado V del art. 36 con relación al 41 constitucional),
- Planeación (arts. 25 y 26 constitucionales con relación al apartado V del art. 115 const.),
- Ecología (apartado V del art. 115 junto con el apartado XXIX-G del art. 73 constitucional.),
- Asentamientos humanos (apartado IV del art. 115 y el apartado XXIX-C del art. 73 constitucional),
- Trabajo (apartado VIII del art. 115 y el apartado XXV del art. 123 constitucional
- Salud (art. 4º constitucional y la Ley Federal de Salud y su Reglamento respectivo).

²⁶ Respecto de este criterio Acosta Romero señala que no debe considerarse al municipio como un ente de descentralización por región, ya que las actividades del municipio no se limitan a prestar servicios públicos, además de que no existe jerarquía directa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los ayuntamientos que son elegidos de manera popular directa y que gozan de autonomía constitucional. V. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. Cit., p. 764.

En las anteriores materias aun cuando la Constitución otorga a los municipios la facultad de coordinarse en su desempeño, en la práctica el municipio no puede ejecutarlas, la administración federal ha centralizado la mayoría de esas funciones o las ha trasladado a los entes federados. Por lo anterior nos atrevemos a señalar que en nuestro país no existe un marco concreto sobre las competencias que deban ejercer los municipios.

1.6 Los poderes municipales.

Como ya señale al analizar los elementos del municipio éste ejerce su gobierno a través del ayuntamiento, órgano que representa la autoridad superior dentro del municipio y, es precisamente a través de él como se concreta la personalidad y voluntad del municipio, así mismo por su conducto se ejerce el poder municipal.

La forma de gobierno municipal es de comisión aunque de manera impropia, ya que el gobierno se deposita en cuerpo colegiado de funcionarios, en el cual se reúnen las facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas, pero los miembros del ayuntamiento tienen *status* diferenciados.

Como el municipio se gobierna por un cuerpo colegiado no es posible obedecer a la idea clásica de la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, más bien debe atenderse a la división de funciones, a aspectos prácticos y operativos.

1.6.1 El gobierno municipal.

1.6.1.1 El Ayuntamiento.

El órgano colegiado es electo de manera popular directa tal y como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política de nuestro país, las Constituciones Locales y las distintas Leyes Orgánicas Municipales. Al ayuntamiento le corresponde ejecutar aquellas atribuciones inherentes al municipio, se encarga del gobierno y de su administración, se integra por un Presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.

Para integrar los ayuntamientos se puede tomar en consideración los siguientes criterios: el número de habitantes de cada municipio, la importancia de los municipios o bien bajo el criterio de la misma Ley Orgánica, de ahí que el número de integrantes de cada ayuntamiento sea distinto en cada Estado.

El ayuntamiento como cuerpo colegiado es presidido por un integrante que se encarga de ejecutar las decisiones del ayuntamiento, los regidores que son la base del órgano colegiado y los síndicos que representan los intereses del municipio. Asimismo sus sesiones se celebran periódicamente, sus decisiones se denominan resoluciones de cabildo y se toman por mayoría de votos, "Cabildo proviene del latín *capitulum*, palabra con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia, dentro de nuestro contexto se le llama cabildo a la reunión de los integrantes del ayuntamiento, también se denomina

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

así al salón o recinto donde se realizan las asambleas, así mismo al acto de intercambiar opiniones, se le denomina cabildear.²⁷

Por lo que respecta a las sesiones del ayuntamiento estas pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes. Las sesiones ordinarias se celebran con regularidad en las fechas establecidas en la misma ley, y se trata el despacho de los asuntos que competen al ayuntamiento.

Las sesiones extraordinarias se dan cuando se anticipa la celebración de la sesión ordinaria para tratar un tema que no admite demora, únicamente se aborda aquel asunto que haya motivado la reunión. Las sesiones solemnes son aquellas que por su importancia, el ayuntamiento les otorga ese carácter, por su parte las sesiones permanentes se dan en razón de que un asunto requiera atención permanente.

En la celebración de las sesiones es necesario que exista *quórum* integrado por la mayoría (mitad más uno) de los integrantes del ayuntamiento. Las decisiones que se toman en las sesiones son denominadas resoluciones de cabildo y son anotadas en el Libro de Actas o de Cabildo, las actas se firman por los miembros del ayuntamiento y por el Secretario que da fé de la sesión.

²⁷ Robles Martínez, Reynaldo, "El Municipio", Op. Cit., P. 205.

1.6.1.2 Miembros del Ayuntamiento.

a) Presidente Municipal.

El Presidente Municipal es el representante político del municipio, el encargado de ejecutar y hacer cumplir las resoluciones de cabildo y de llevar a cabo la administración del municipio, de lo anterior deriva que las atribuciones del Presidente Municipal puedan ser como representante político del municipio, como líder del cabildo o como titular de la administración pública.

Las atribuciones del Presidente Municipal como representante político son:

- a) Representar al ayuntamiento.
- b) Informar al ayuntamiento en sesión de cabildo el estado de la administración municipal, es decir, rendir su informe.
- c) Someter al ejecutivo estatal a nombre del ayuntamiento , la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- d) Ejercer las funciones de Presidente de la Junta Municipal de Reclutamiento de acuerdo a la Ley del Servicio Militar Nacional.

Como líder del Cabildo le corresponde:

- a) Convocar a sesiones al ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad en caso de empate.
- b) Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento.
- c) Publicar y divulgar los Bandos y Reglamentos Municipales.

Como titular de la administración pública le corresponde:

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

- a) Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los Reglamentos y resoluciones del ayuntamiento.
- b) Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento.
- c) Celebrar a nombre y por acuerdo del ayuntamiento los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- d) Proponer al ayuntamiento la designación de los titulares de las dependencias municipales.
- e) Cuidar la integración y el funcionamiento de los órganos administrativos.
- f) Resolver las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas.
- g) Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- h) Vigilar la recaudación municipal.
- i) Vigilar la prestación de los servicios públicos.

b) Regidores.

El regidor es un integrante del ayuntamiento y es un funcionario de elección popular directa, el número de regidores varía según la cantidad de habitantes y las posibilidades económicas del municipio. Por ser parte del ayuntamiento la función básica de los regidores es la de pertenecer a este cuerpo colegiado, participa en la toma de decisiones y tiene voz y voto en las sesiones del Cabildo.

Además de esta función principal, los regidores tienen a su cargo las siguientes atribuciones:

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

- **Desempeñar las Comisiones que le encomiende el ayuntamiento, presentando sus informes respectivos, el regidor debe recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos, proponer soluciones, vigilar el cumplimiento de los reglamentos y de las decisiones tomadas por el ayuntamiento,**
- **Vigilar los ramos de la administración municipal que estén bajo su responsabilidad,**
- **Suplir al Presidente Municipal según lo determine la ley,**
- **Realizar aquellos actos que les autorice la ley para cumplir con sus funciones.**

c) Síndicos.

El síndico es el encargado de procurar la justicia, al igual que los regidores son miembros del ayuntamiento, cuentan con voz y voto y son electos de manera popular directa.

Dentro de las funciones que realiza se encuentran las siguientes:

- **Ejercer la representación jurídica del ayuntamiento en la gestión de negocios de la hacienda municipal y en aquellos litigios en que sea parte,**
- **Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y revisar la aplicación correcta del presupuesto municipal,**
- **Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería,**

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

- Remitir oportunamente a la Contaduría General del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal,
- Asistir a las visitas de inspección que se realicen a la propia Tesorería,
- Vigilar que sean regularizados los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación de los inventarios de estos.,
- Practicar por falta o ausencia de los Agentes del Ministerio Público las primeras diligencias de la Averiguación,
- Aquellos actos que les autorice la ley para cumplir con su cometido.

La figura del síndico puede ser unipersonal o pluripersonal con independencia de la cantidad de habitantes o la posibilidad económica de los municipios.

d) Autoridades auxiliares.

A estas autoridades auxiliares comúnmente se les denomina delegados, son considerados como tales los jefes de sección o manzana y los representantes del ayuntamiento en los distintos centros de población.

En forma genérica podemos señalar que las atribuciones de estas autoridades auxiliares son cinco, representan a la autoridad municipal en la población donde funcionan. Mantienen el orden y la tranquilidad se encargan de cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, solicitan la prestación y el mejoramiento de los servicios públicos, expiden constancias relativas a la vecindad y cobran previa autorización de las autoridades municipales las contribuciones respectivas.

1. 6.1.3 Las Comisiones en el Ayuntamiento.

Dentro de la organización del ayuntamiento es posible crear según las Leyes Municipales de los Estados comisiones que se encarguen de investigar, supervisar o estudiar alguna rama administrativa municipal. Estas comisiones están obligadas a vigilar y controlar dichas áreas bajo su responsabilidad.

Las comisiones son integradas por dos o más miembros del ayuntamiento, el número de comisiones se da en función de los recursos con que se cuenten y de las necesidades de los municipios, así podemos encontrar a manera de ejemplo las siguientes comisiones:

- De gobernación y Reglamentos.
- De hacienda y Patrimonio municipal.
- De desarrollo.
- De educación y cultura.
- De policía y Seguridad pública.
- De Salud y Asistencia Pública.
- De Comunicaciones y Obras Públicas.
- De Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- De Agua Potable y Alcantarillado.

1.6.2 Función administrativa.

La administración pública municipal se conforma por el Presidente Municipal, por las dependencias que le están subordinadas y por los organismos paramunicipales.

La actividad administrativa la realizan los órganos del poder ejecutivo y es en sí un proceso por el cual se realizan aquellas actividades tendientes a satisfacer las necesidades colectivas. Dentro de la estructura municipal el encargado de la administración, de la ejecución de las leyes municipales y de las decisiones del ayuntamiento es el titular de la administración pública, el Presidente Municipal.

El Presidente municipal tiene a su cargo la Secretaría del Ayuntamiento como principal auxiliar para llevar a cabo la administración pública municipal. El encargado de esta Secretaría es además auxiliar del ayuntamiento.

Las funciones del Secretario del Ayuntamiento como auxiliar del Presidente Municipal son las siguientes:

- Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta al Presidente Municipal con los asuntos para acordar el trámite respectivo.
- Suscribir los documentos oficiales,
- Formular el inventario general de los bienes muebles o inmuebles que sean propiedad del municipio.

El sector paramunicipal está integrado por empresas y sociedades mercantiles municipales, organismos descentralizados y fideicomisos

municipales. Las empresas paramunicipales son de interés público y tienen los derechos necesarios para prestar un servicio público, los organismos descentralizados son órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, gozan de autonomía en lo que respecta a su funcionamiento y a la toma de decisiones.

1.6.3 Función legislativa.

Mucho se ha discutido sobre las funciones legislativas del ayuntamiento mexicano, es común que la mayoría de las opiniones se centren en considerar al municipio como un órgano meramente administrativo y por lo tanto carente de facultades legislativas.

Si estudiamos las características de los órganos legislativos podemos establecer que se integran por más de dos miembros, funcionan de manera colegiada y las decisiones son tomadas por mayoría de votos a través de un proceso previamente establecido.

El órgano legislativo emite actos unilaterales con las características siguientes: deben ser: generales, abstractos, impersonales, permanentes, imperativos y coercitivos.

Dentro de la estructura orgánica del municipio se encuentra la figura del ayuntamiento, que como ya he señalado con anterioridad, es un cuerpo colegiado integrado por regidores y síndicos, sus decisiones se toman por mayoría de votos y siguen un proceso formal, el ayuntamiento se integra de manera plural e inclusive existe la figura de la representación proporcional, los

actos que emiten los ayuntamientos tienen las mismas características de los que emiten los órganos legislativos.

Por lo general el procedimiento legislativo de los ayuntamientos se inicia con un proyecto de norma realizado por cualquier miembro del mismo, en algunas legislaciones se establece que debe ser el Presidente Municipal o bien dos o más regidores; posteriormente el proyecto es discutido en una sesión de cabildo. El siguiente paso es aprobar o desechar el proyecto por mayoría de votos y por último se procede a la publicación de los bandos y los reglamentos en el Periódico Oficial del Estado. En algunos casos es necesario proceder a la difusión constante de los ordenamientos municipales para asegurar de esta manera su cumplimiento.

Hay que señalar que en cuanto al proceso legislativo en materia municipal no existe un criterio uniforme ya que varía según las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado.

1.6.3.1 Evolución constitucional de la facultad legislativa municipal.

El primer documento que hace referencia a facultades legislativas de los ayuntamientos en nuestro país son las Ordenanzas Sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias del año 1573, dictadas por Felipe II establecían dentro de las funciones de los ayuntamientos las de carácter legislativo, tales funciones consistían en la posibilidad de emitir sus propias ordenanzas sobre asuntos de policía y buen gobierno.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Posteriormente con la promulgación en el año de 1812 de la Constitución de Cádiz se otorga a los ayuntamientos una serie de funciones entre las cuales se encuentra, según lo establecido en su artículo 321 párrafo VIII, la de formar ordenanzas municipales, desde entonces, era necesario que tales ordenanzas contarán con la aprobación de las Cortes, las que también se encargaban de aprobar reglamentos generales de policía y sanidad del reino.

En el año de 1835 se emiten las Bases Constitucionales, documento normativo a través del cual se crea la figura de las juntas departamentales las cuales ejercían las facultades legislativas bajo sujeción y responsabilidad ante el Congreso General de la Nación.

En la sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, fue establecida, en su artículo 14 fracciones I y VII, la función de las juntas departamentales de formar las ordenanzas municipales y reglamentos de policía junto con el gobernador. Las juntas departamentales también podían iniciar leyes en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.²⁸

Con las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 se otorgaba la facultad legislativa a las asambleas departamentales, la cual consistía en expedir ordenanzas municipales y reglamentar la policía municipal urbana como rural, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos

²⁸ Cfr. *Tercera Ley Constitucional de 1836*, arts. 25-46.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

anuales de gastos. Por lo tanto los ayuntamientos no gozaban de la facultad legislativa.

Por último hay que señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no contemplaba dentro de su texto original ningún tipo de facultad legislativa material o formal, la razón principal radica en que el Constituyente de aquella época se preocupó de manera prioritaria por las cuestiones de índole financiero.

No es sino hasta el año de 1983 cuando se contempla, en la fracción II del artículo 115 de nuestra Constitución, la facultad meramente reglamentaria de los ayuntamientos mexicanos, por la que estos tienen la posibilidad de expedir normas de carácter general.

El citado precepto constitucional es producto de reformas publicadas en el año de 1999, en lo concerniente a la facultad materialmente legislativa de los ayuntamientos. Con lo cual se detalla el contenido de los ordenamientos municipales en cuanto a la organización administrativa municipal; regulación de medios, procedimiento, funciones y servicios públicos de su competencia.

La Constitución en el artículo 115 fracción segunda establece: *"Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."*

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

De lo anterior tenemos que los ayuntamientos tienen facultades materialmente legislativas y formalmente administrativas, puesto que únicamente puede emitir bandos, reglamentos, circulares y otras disposiciones. Los bandos son instrumentos normativos a través de los cuales se hace algo de conocimiento público, pueden ser ordinarios y extraordinarios; el bando ordinario hace públicas las normas a que se sujeta la vida municipal y el extraordinario difunde algún acontecimiento sobresaliente que debe darse a conocer.

El reglamento es el principal ordenamiento municipal, los hay de estructura y organización, de servicios públicos, los concernientes a zonificación, planeación y desarrollo urbano, relativos a materia ecológica y los que estructuran a los órganos de participación y colaboración ciudadana.

La facultad de carácter legislativo de los municipios es limitada ya que las atribuciones de crear bandos de policía y buen gobierno así como reglamentos, deben seguir los lineamientos que al respecto emitan las legislaturas estatales.

1.6.4 Función jurisdiccional.

Los municipios realizan actos jurisdiccionales tendientes a mantener el orden jurídico, es decir, la función jurisdiccional en los municipios puede ejercerse en aquellos conflictos que puedan surgir entre los particulares o bien conflictos entre los servidores públicos municipales y los particulares cuando los actos de los primeros afecten los intereses de los segundos.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

En lo que respecta al tema de la justicia municipal debemos señalar que el encargado de designar a los jueces municipales es el Tribunal Superior de Justicia del Estado. Estos jueces resuelven asuntos de menor cuantía en materia civil y penal, además conocen de delitos cuya pena sea alternativa.

Por su parte la justicia administrativa es regulada por las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados. Si un particular ve afectados sus intereses por actos que realizan las autoridades municipales, tienen la posibilidad de impugnar tales actos a través de recursos, procesos contencioso - administrativos y el juicio de amparo²⁹ cuando los actos de las autoridades sean violatorios de garantías individuales.

²⁹ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, Op. Cit., pp. 271-295.

CAPITULO II

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

2.1 Origen del municipio.

Dentro de la doctrina se han distinguido diversas tesis que pretenden explicar el origen del municipio, así existen hipótesis que señalan que el municipio surge como algo natural y espontáneo, otras establecen por el contrario que el municipio es una creación posterior al Estado y, por último podemos señalar el planteamiento que considera al municipio como una creación natural reconocida por el Estado.

2.1.1 Tesis sociológica.

Esta corriente asegura que el municipio es de creación anterior al Estado, de esta forma se considera el origen del municipio como el origen de las primeras sociedades. Al respecto es necesario considerar la Teoría de las Formas Sociales, cuyos principales expositores son Ferdinand Toennies y Gastón Richard, esta teoría sostiene que la sociedad es el género y de ella se desprenden la comunidad y las sociedades en sentido estricto.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

La comunidad surge por voluntad natural, persigue fines comunes de todos los individuos que la integran y su duración se da, en razón de la subordinación de las voluntades individuales. En cambio, la sociedad en sentido estricto no persigue fines comunes, por el contrario la sociedad es "...una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares..."³⁰

Dentro de las sociedades se encuentra a la comunidad como un grupo natural inmerso en las formas de agrupación social, así tenemos dos subtipos de comunidad, las formadas por lazos de parentesco (de sangre o matrimonio) y las locales basadas en el domicilio.

Las comunidades de parentesco se dan en la familia, clan o tribu, las comunidades locales se dan con la existencia de relaciones de vecindad cuando aparecen los intereses comunes, surgiendo así el municipio como una forma de agrupación social. De lo anterior se desprende que el municipio en principio se da como una forma de asociación para ser posteriormente un municipio político con la instauración de sus instituciones.

2.1.2 Tesis Jurídica.

Esta teoría sostiene que el municipio es una creación posterior al Estado, el municipio nace de un orden normativo que le legitima y le da existencia jurídica. Antes de que la ley reconozca al municipio sólo existen centros de población.

³⁰ Gastón Richard, Cit. por De la Garza, Sergio Francisco, *El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno*, 2ª Edición, EPESSA, México, 1992, p. 32.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Los seguidores de esta tesis no aceptan posturas sociológicas, de tal forma establece Kelsen que un hecho natural y un orden jurídico son dos cosas distintas, una entidad local es un orden jurídico condicionado por un orden natural. De tal suerte el municipio no puede existir con anterioridad al Estado puesto que forma parte de éste.

"El derecho puede aceptar que exista una etapa premunicipal y la estudia con todo detenimiento, si en dicha etapa otras disciplinas encuentran la aparición de una institución a la que ellas llaman Municipio, esa noción y momento extrajurídicos, de ninguna manera obligan al derecho."³¹

2.1.3 Tesis ecléctica.

La postura de esta corriente sostiene que el municipio tiene algunas de las características de las agrupaciones vecinales, sin embargo, no por ello tiene existencia anterior a su reconocimiento por la ley, es decir, se considera que el municipio no es creado por el derecho sólo reconocido, y que la vida del municipio antes de ese reconocimiento es la correspondiente a las formas de agrupación social estudiadas por la sociología.

Así lo considera Ochoa Campos al señalar "El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad

³¹ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Op. Cit., p. 31.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.³²

2.2 Antecedentes del municipio en la época prehispánica y época colonial.

Antes de la llegada de los españoles a tierra azteca los pueblos del continente americano encontraban su forma de organización social, política y económica en el *calpulli* cuyo funcionamiento señalan los historiadores era similar a la organización municipal del viejo continente.

El *calpulli* se integraba por un grupo de familias agrícolas, es decir, familias que poseían sus tierras y las trabajaban; las clases sociales eran muy marcadas existían los privilegiados: militares, sacerdotes y comerciantes, y el pueblo³³. Dentro del *calpulli* la autoridad suprema eran los *tlatoanis*, así mismo se encontraban otras autoridades como un administrador general "*teachcauh*", los capataces "*tequitlatos*", el encargado de recaudar los tributos "*calpizques*" y los escribanos "*tlacuilos*", cabe mencionar que estos cargos eran ejercidos de por vida.

³² Ochoa Campos Moisés, *La Reforma Municipal*, 3ª Edición, Porrúa, México, 1985, p. 29.

³³ Cfr. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México*, 1ª Edición, UNAM, México, 1979, p. 21.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Los *calpullis* unidos entre sí formaban tribus que a su vez constituían una alianza y en ésta se encontraba el Concejo integrado por todos los jefes militares *tlacatecuhtli* y los *parientes mayores* de los *calpulli*.

Una de las características más importantes de los pueblos indígenas es la de ser eminentemente militares, obteniendo así, los pueblos más fuertes la supremacía sobre los más débiles. De esta forma se establece uno de los imperios de mayor importancia en nuestra historia, el azteca.

Con la aparición de este imperio, los *calpulli* estaban obligados a pagarles un tributo independiente del que daban a su *tlatoani*, no obstante lo anterior no fue impedimento para que los *calpulli* conservaran su unidad autónoma, así surgen los gobiernos locales y los centrales.

Es posible señalar que aun cuando el *calpulli* fue una forma de organización, sus características no pueden equipararse a las de un municipio, propiamente dicho como una institución jurídica. Señala la autora Teresita Rendón Huerta "las características y funciones del *calpulli* nos llevan a concluir que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio; sin embargo, consideramos que en el mundo prehispánico, sólo se llegó a una idea de lo que es el régimen municipal."³⁴

La institución municipal aparece en nuestro país como consecuencia de los procesos de colonización, se da como un instrumento para organizar a los

³⁴ Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, Op. Cit., p. 87.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

pueblos del nuevo continente. En ese entonces encontramos referido al municipio en dos etapas: la de los municipios insulares y la de los municipios continentales.

Los municipios insulares se dan con los primeros descubrimientos en el nuevo mundo de 1492 a 1519, los principales territorios en esa época son los de Santo Domingo y Cuba, en estos pueblos es en donde se organizaban nuevas excursiones para descubrir territorios.

En el año de 1519 siendo gobernador de Cuba Diego Velázquez se efectúa una nueva expedición a cargo de Hernán Cortés, quien se revela del gobernador, y tras desembarcar, legitima su expedición fundando el primer municipio de la América Continental, surge así el municipio continental.

El municipio fundado por Cortés el 22 de abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, recibe el nombre de la Villa Rica de la Veracruz, villa rica por el oro que fue encontrado en esa tierra y Veracruz por haber desembarcado un viernes santo.

Una vez que Cortés estableció el primer municipio, nombrando regidores, Alcaldes, escribano, Alguacil Mayor y Procurador General, renuncia al cargo de Capitán del Ejército y Justicia Mayor que le pertenecía por nombramiento de Diego de Velázquez, posteriormente el ayuntamiento acepta su renuncia y le otorga un nuevo nombramiento gobernador y principal justicia del país.³⁵

³⁵ Cfr. Madariaga, Salvador Dc; *Biografía de Hernán Cortés*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1970, pp. 154 - 155.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Después de la fundación del primer municipio le siguen el de Tepeaca hoy Estado de Puebla el 15 de agosto de 1520 y a la caída del Imperio Azteca o Mexica el 13 de agosto de 1521 se instala el ayuntamiento de Coyoacán.

Entre las primeras funciones de los Cabildos, primer órgano de gobierno en la Nueva España, se encontraba la de establecer lazos de vecindad y planificar las ciudades, trazar las ciudades, es decir, determinar las calles y manzanas.

Uno de los objetivos principales de Cortés fue el de fortalecer al Municipio, a través de la solidaridad, arraigo e identidad de sus vecinos, para lograrlo emite Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, también conocidas como Plan Municipal, como lo señala Quintana Roldán.

Las Ordenanzas de 1524 establecían obligaciones a los vecinos y disponían lo siguiente:

- “1. La obligación de todo vecino español de prestar el servicio militar, graduando las armas que había de tener por el número de indios que tuviere de repartimiento y que cada cuatro meses había de pasar revista, o hacer alarde, como entonces se decía, ante los alcaldes y regidores de cada villa (De la primera a la quinta ordenanza).
2. Que los vecinos, por cada cien indios de repartimiento que tuvieran, debían de sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera, cada año, hasta completar cinco mil sarmientos por cada

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

cien indios, y que si tenían otras plantas de Castilla, debían de plantarlas en los pueblos de indios que se les hubiere asignado (De la sexta a la octava ordenanza).

3. Que los dueños de repartimientos debían de cumplir con la obligación de difundir entre los indios la religión católica, ordenándoles que los manden a los monasterios a ser educados y alimentados a costa del encomendero (De la novena a la décima tercera ordenanza).

4. La prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios el pago del tributo en oro (Décima cuarta ordenanza).

5. La obligación a los españoles, de residir en el país por ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí. Daba seguridades de que el repartimiento se tendría por juro de heredad para ellos y sus sucesores y ordenaba que los que fueren casados en España, mandaran por sus mujeres, y los que no lo fueren deberían casarse dentro de año y medio de publicadas las ordenanzas y en el mismo plazo todos los vecinos deberían de fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad (De la Décima quinta a la Décima octava ordenanza).

6. Sobre la justa compensación y premio de servicios a los conquistadores, que hasta entonces no los hubieran recibido (Décima novena ordenanza).³⁶

En las Ordenanzas de 1525 se establecía que los ayuntamientos se integrarían con dos alcaldes, uno de jurisdicción civil y otro de jurisdicción

³⁶ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, Op. Cit., pp. 109-110.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

criminal, cuatro regidores, un procurador y escribano. También se señala que el único que tenía facultad de repartir las tierras para labor, ganado o solar para casa, sería el Concejo.

Siguiendo la genealogía normativa del municipio en nuestra historia, otro documento de importancia es el que regula la estructura de vida en la Nueva España, las Primeras Ordenanzas Sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, dictadas por Felipe II en el año de 1573. Estas Ordenanzas abarcan cuestiones abordadas por Cortés y en general regulan la fundación de pueblos y ciudades, además de instituir los Concejos municipales como forma de gobierno.

Con las Ordenanzas de Felipe II se inicia la época de colonización, constituyéndose así la primera etapa de la historia municipal en nuestro país. En este tiempo existían municipios indígenas y municipios españoles.

Los municipios indígenas se encontraban en una situación inferior a los de españoles. La propiedad era comunal únicamente y debían pagar contribuciones a las autoridades españolas. El cabildo indígena se integraba de dos maneras: una restringida en donde participaba exclusivamente su antigua clase noble y otra en donde se permitía la participación de los vecinos de la comunidad.

Las funciones de los cabildos indígenas eran las de recaudar y entregar tributos a los españoles, y las propias de su comunidad como administrar justicia en problemas vecinales, planear caminos, entre otras.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

En lo que respecta a los municipios españoles este es representado por el cabildo que a su vez dependía del gobernador, Alcalde Mayor o Corregidor.³⁷ En un principio los funcionarios del cabildo respondían a cargos u oficios capitulares de justicia y regimiento, es decir, los funcionarios de cabildo correspondían a los adelantados, descubridores o fundadores de villas.³⁸

Posteriormente los funcionarios de cabildo se nombraron por designación real y más adelante por venta o enajenación de los cargos, entre los cargos que eran vendibles se encontraban los de regidores, escribano, alguacil mayor, depositario y fieles ejecutores.

El ayuntamiento se componía por el corregidor, los alcaldes ordinarios, regidores cuyo número era variable y otros oficios como son: el alférez real, procurador general, alguacil mayor, fiel ejecutor, escribanos.

Entre las funciones del ayuntamiento se encuentran las administrativas, judiciales y legislativas. Las funciones administrativas consistían principalmente en el cuidado de las obras públicas (casas de cabildo, alhóndigas, puentes, etc.), vigilancia de los mercados, organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales, los servicios públicos, planificación urbana.

³⁷ La diferencia entre Alcalde Mayor y Corregidor radica en que el primero tenía jurisdicción sobre pueblos de indios y el segundo se encargaba de las poblaciones españolas.

³⁸ El sistema de poblamiento en la Nueva España respondía al derecho castellano de Capitulaciones. Las Capitulaciones eran convenios celebrados entre el rey o sus representantes con los descubridores, conquistadores y adelantados, contenían las prerrogativas, derechos y obligaciones, entre los derechos se encontraban la prerrogativa de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de villas. En las Ordenanzas de Felipe II se estableció que los adelantados podían desempeñar el cargo de alguacil mayor en su gobernación, nombrar alcaldes mayores u ordinarios y corregidores.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Las funciones judiciales eran ejercidas por los alcaldes civiles y criminales, los cabildos conocían de las apelaciones en contra de los fallos de los alcaldes ordinarios que no fueran competencia de la Real Audiencia.

Las funciones legislativas propiamente se referían a la creación de sus propias Ordenanzas "cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público, las condiciones a que debían sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que debían de venderse éstos..."³⁹

La organización económica del ayuntamiento colonial funcionaba de la siguiente manera: existían dos tipos de bienes los comunes y los propios. Según la ley "son del común de cada ciudad o villa, las fuentes y las plazas donde se hacen las ferias y los mercados, y los lugares donde se ayuntan a concejo, y los arenales que son en las riberas de los ríos, y los otros ejidos, y las carreras donde corren los caballos, y los montes y las dehesas, y todos los otros lugares semejantes de éstos que son establecidos y otorgados para pro comunal de cada ciudad o villa o castillo u otro lugar" (Ley 9, título 28, partida III). La función que debía ejercer el ayuntamiento sobre estos bienes era la de su conservación y lograr el disfrute equitativo de los mismos entre los vecinos.

Los bienes de uso propio si daban ganancias al ayuntamiento ya que eran los que se arrendaban o administraban de manera directa por el

³⁹ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Op. Cit. pp. 78 - 79.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

ayuntamiento, además tenían la característica de ser inalienables.

Otra forma con la que contaba el ayuntamiento para allegarse de recursos era a través de los llamados arbitrios (impuestos), los cuales siempre debían ser autorizados por el rey. Dentro de los arbitrios se encuentran las sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

Las sisas eran impuestos excepcionales para determinada obra o servicio. Por ejemplo, la ciudad de México disfrutaba, excepcionalmente, del derecho de cobrar una sisa de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera allí, para aplicarse exclusivamente a la obra del desagüe y que terminaría cuando ella quedara concluida. Podían hacerse excepciones en el pago de este impuesto, como en efecto se exceptuaba del pago de la sisa, el vino que el rey daba de limosna a los religiosos de San Francisco.

Las derramas o repartimientos, como todos los arbitrios, sólo podían decretarse con especial autorización del rey. Pero quedaba exceptuada de esta prohibición la derrama o repartimiento que se hacía entre las diversas poblaciones, del costo que originara el envío y sostenimiento en la corte de un procurador que representara los intereses comunes a esas poblaciones. Tal repartimiento debía hacerse de acuerdo a lo que ordenara el gobierno o justicia superior de los pueblos. En otros casos se podía decretar una derrama o repartimiento solo por las reales audiencias, hasta la suma de doscientos pesos, o por la justicia ordinaria local, cuando no excediera de quince mil maravedis, o sea cincuenta y cinco pesos quince centavos.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Podían a la vez, los cabildos, imponer repartimientos o derramas en caso de langosta, para perseguirla. En este caso debían entrar a la prorrata tanto los seglares como los eclesiásticos y la real hacienda, y se mandaba que los gobernadores hicieran arar la tierra y echar a ella el ganado de cerda para que se acabara con el germen.

En cuanto a las concesiones, consistían en rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades, pudiendo ser de lo que a él tocaba en tributos, penas de cámara, etc.⁴⁰

Hasta este momento histórico es posible señalar que la vida municipal tuvo su auge y desarrollo, ya que con, la creación de las llamadas Intendencias se quebrantan sus rasgos autónomos.

Durante el gobierno de Felipe V, se incrementó el manejo centralizado de la administración en España. Con la llegada al trono de Carlos III en 1786 se estableció el proyecto modernizador de los borbones con influencia del sistema político francés de aquella época, y llega a América la creación de intendencias.

A la llegada de Don José de Gálvez a la Nueva España, se propone la creación de intendencias, lo que arroja la promulgación de la Ordenanza de Intendentes el cuatro de diciembre de 1786, la cual modifica en gran medida la organización política y administrativa de la época.

⁴⁰ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*. Op. Cit., pp.161-162.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Se crearon doce intendencias: México, Puebla, Veracruz, Merida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, Zacatecas, Durango, Michoacán, San Luis Potosí, Arizpe. Cada intendencia se dividía en partidos y los partidos en municipalidades. La razón principal de la creación de las intendencias, era la de suspender a los alcaldes mayores y a los corregidores argumentando que defraudaban el patrimonio real, por lo que se establece la figura de los intendentes y los subdelegados.

De esta manera los ayuntamientos se subordinan al poder de los intendentes y la descentralización de funciones es consecuencia del despotismo ilustrado de los borbones, porque se dota de mayor mando a las acciones del gobierno y a la administración.⁴¹

Al inicio del siglo XIX con la caída del imperio borbónico y la usurpación bonapartista, se da en nuestro país una acción política tendiente a asumir y defender la soberanía nacional; el ayuntamiento de la Ciudad de México, en el año de 1808, a través de su síndico Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, el regidor Don Juan Francisco Azcárate entre otros, proponen que la Nueva España asumiera su soberanía nacional desconociendo la abdicación de los Reyes españoles a favor del pueblo francés.

Lo anterior trae como consecuencia que los peninsulares impusieran al ayuntamiento de la Ciudad de México no tomar voz por los demás ayuntamientos, y que el entonces Virrey Iturrigaray fuera destituido de su cargo.

⁴¹ Cfr. Salinas Sandoval, María del Carmen, *Semblanza Histórica del Municipio en México*, en la página web://www.CEDEMUN.gob.mx.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

"La institución municipal de la ciudad de México hizo valer su autonomía al desechar la usurpación francesa y al asumir el ejercicio de la soberanía en representación de la población de la Nueva España."⁴²

Sin embargo, la idea de libertad había ya sido sembrada y recogida en las colonias de la Nueva España, es entonces, cuando surge la lucha de independencia en contra de las autoridades españolas.

2.3 Constitución de Cádiz de 1812.

En España son convocadas a sesionar las Cortes Generales Extraordinarias debido al movimiento liberal surgido en el año de 1808, de estas sesiones se da la Constitución de la Monarquía Española, de Cádiz o Gacitana.

La Constitución de Cádiz se basa en el movimiento francés de aquella época, por lo que el municipio queda inmerso dentro de la descentralización administrativa por el control que el Estado ejerce sobre este.

Aunque el tiempo de vigencia de esta Constitución fue muy corto, es indudable que es un documento que trata en forma amplia las cuestiones de índole municipal. En su Título VI " Del Gobierno Interior de las Provincias y los Pueblos", Capítulo I "De los Ayuntamientos", artículos 309 al 323 se establecen

⁴² Sánchez Bríngas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 1ª Edición, Porrúa, México, 199, p. 569.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

algunas características que serían fundamentales para el municipio en nuestro país:

"Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Art. 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Art. 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Art. 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.⁴³

Entre los temas más importantes que trata esta Constitución se encuentra el considerar al municipio como un órgano de gobierno local, además entre las modificaciones que se dan a la institución municipal se tienen la de otorgarle un estatuto constitucional y la elección de los ayuntamientos por los ciudadanos.

Sin embargo, y no obstante en ser uno de los primeros ordenamientos que regulan la vida municipal, la Constitución de Cádiz introdujo figuras negativas que hasta nuestros días afectan al municipio, la creación del jefe político por el cual los ayuntamientos son sometidos a la centralización política, y por ende pierden autonomía.

A la Constitución Gaditana siguieron otros documentos que no cambiaron la situación de los ayuntamientos, entre ellos tenemos el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana expedido en Apatzingán en el año de 1814 que nunca tuvo vigencia; en este se sientan las bases para la organización política del país, pero en lo tocante al municipio

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808- 1997*, 20ª Edición, Porrúa. México, 1997, pp.95-97.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

mantiene el régimen de esa época al establecer en su art. 211 "Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren."⁴⁴

Así mismo los Sentimientos de la Nación creados por Morelos, el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba tampoco tratan el tema municipal.

2.4 Constitución Federal de 1824.

La Comisión de Constitución del Congreso General Constituyente presenta el 20 de noviembre de 1823 el Acta Constitutiva la cual fue discutida del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha en la cual se acepta el proyecto y se le da el nombre de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana. Este proyecto es aprobado en octubre de 1824 con modificaciones y se le da el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre del mismo año.

El Acta Constitutiva señalaba en las prevenciones Generales art. 25 que las legislaturas de los Estados podrían organizar de manera provisional su gobierno interior, observando hasta ese entonces las leyes vigentes, para la materia municipal eran las otorgadas por la Constitución de Cádiz.

⁴⁴ Opus Cit., p. 53.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Entre los puntos más sobresalientes de la Constitución de 1824 se encuentra la adopción del federalismo en su art. 4 "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal."

Como una de las principales preocupaciones del Congreso Constituyente era la integración de los Estados para evitar la desintegración del naciente Pacto Federal, deja a los Estados en libertad de organizar su régimen interior sin que éste se ponga a la nueva Constitución ni al Acta Constitutiva, así lo establece el art. 161 fracción I.

2.5 Bases Constitucionales de 1835.

Debido a la diversidad de tendencias ideológicas en los primeros años de vida independiente, después de la promulgación de la Constitución de 1824 los conservadores logran imponerse sobre los liberales con la ayuda de los moderados, quienes consideraban que los cambios debían efectuarse de manera paulatina y no de tajo como lo querían los liberales puros.

Así el 4 de enero de 1835 el Congreso Federal inicia sus sesiones, de ahí deriva el acuerdo para revisar la Constitución, y es el día 15 de julio del mismo año cuando se aprueba que el Congreso fuera Constituyente.

Este Congreso presentó las Bases Constitucionales de la República Mexicana que ponen fin al sistema federalista e implantan la forma de gobierno centralista; estas Bases además establecen la división del territorio nacional en Departamentos en los cuales habría gobernadores y juntas departamentales.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Los gobernadores serían elegidos por el poder ejecutivo a propuesta de las juntas departamentales, las que a su vez elegirían popularmente según lo establecerían las leyes. Correspondería a las juntas ser el Concejo del gobernador y sus facultades eran económicas, municipales, electorales y legislativas.⁴⁵

2.6 Leyes Constitucionales de 1836.

A la caída de la República federal y ante la instauración de un régimen central se promulga como Carta Fundamental las Siete Leyes Constitucionales, Norma Suprema de Gobierno.⁴⁶

La sexta de estas Leyes es la que aborda las cuestiones municipales, lleva por título "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos" y se compone de 31 artículos. Esta Ley regulaba la división del territorio de la República en departamentos divididos en distritos y estos a su vez en partidos.

Entre los artículos que tratan temas relacionados con el municipio se encuentran:

"Artículo 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya

⁴⁵ Cf. Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835, arts. 8,9,10.

⁴⁶ Cf. Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, 1ª Edición, Harla, México, 1998, p. 245.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

Artículo 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos."

Es importante señalar que en el artículo 14 se trataban algunas cuestiones de importancia como lo son: que las juntas departamentales junto

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

con el gobernador se encargarían de formar las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento. Asimismo correspondía a las juntas departamentales examinar y aprobar las cuentas que debían rendirse de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.

En esta ley se estableció la figura de los prefectos y los subprefectos, que dejaba a los alcaldes supeditados a los mismos y a los departamentos, por lo que a pesar de ser la primera ley que regula en forma directa al municipio, también lo hace dependiente a un poder central.

2.7 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

El 28 de septiembre de 1841 se firman las Bases de Tacubaya, las cuales declaraban cesados los supremos poderes excepto el judicial, convocaba a una Junta para elegir un Presidente provisional y que a su vez éste convocará a un nuevo Congreso. Santa Anna es elegido Presidente.

Este Congreso elaboró el Proyecto de Constitución de 1842 que pretendía ser una nueva Constitución, hay que señalar que no abordaba aspectos de índole municipal. Tras el fracaso de este Proyecto debido a la situación política del momento, el Congreso es disuelto, convocándose a una Junta Nacional Legislativa encargada de expedir una nueva Constitución.

La Junta Nacional Legislativa expide las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que serían la segunda ley de carácter centralista en

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

nuestro país. Esta nueva Constitución se refiere al municipio mínimamente, así encontramos los siguientes artículos:

"Art. 4. El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades..."

Art. 134: Son facultades de las Asambleas Departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades."

"Así pues, vemos que por lo que respecta al régimen municipal no hay ningún avance en este período ya que el centralismo puso en evidencia la inutilidad hasta de las elecciones mismas, en razón de que las autoridades departamentales se reservaban el derecho de anular la elección popular por la deposición de los ayuntamientos."⁴⁷

De las medidas centralistas de esta época podemos advertir que muchas de ellas prevalecen hasta el siglo XIX y principios del XX, tales como las relacionadas con las finanzas públicas, las obligaciones y funciones de los ayuntamientos.

⁴⁷ Rendón Huerta, Barrera Teresita, *Derecho Municipal*, Op. Cit., p. 111.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

2.8 Constitución Federal de 1857.

Con el Plan de Ayutla del primero de marzo de 1854 se derroca el gobierno de Antonio López de Santa Anna y se establece como régimen provisional el gobierno de Ignacio Comonfort, quien el 15 de mayo de 1856 expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual establecía las bases del gobierno mientras no se expidiera una nueva Constitución.

En este Estatuto únicamente se contemplaba que los gobernadores de los Estados y los jefes políticos serían nombrados por el Presidente de la República. Los gobernadores según el art. 117 fracción XIII tendrían la facultad de hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas. También tendrían la facultad de aprobar los planes y arbitrios municipales y sus presupuestos de gastos, además deberían cuidar la inversión de los fondos de los ayuntamientos.

El Congreso Constituyente encargado de expedir la nueva Constitución es convocado el 16 de octubre de 1855 por Don Juan Álvarez, así tras meses de trabajo el 5 de febrero de 1857 es jurada la Constitución por el Congreso y por el Presidente Comonfort.⁴⁸

Esta Constitución establece la forma de gobierno como República

⁴⁸ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, Op. Cit., p. 604.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

representativa, democrática y federal, además establece la competencia para la Federación y los Estados, por lo que estos se reservan todas las facultades no señaladas para la primera, de ahí que sólo regule el gobierno del Distrito Federal y territorios federales.

Se refiere específicamente a las cuestiones municipales en lo referente a la elección popular de sus autoridades en el Distrito Federal y territorios; estableciendo para estos en su artículo 72 que se gobernarían por ayuntamientos, respetándose el gobierno interno de las entidades federativas.

2.9 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

El grupo de los conservadores descontentos con el triunfo del partido liberal, instala el imperio de Maximiliano de Habsburgo, quien el 10 de abril de 1865 promulgó el Estatuto Provisional para el Imperio.

En este Estatuto se incorpora el modelo francés de la época napoleónica, es decir, la organización política y administrativa se organizaba dividiendo al país en Departamentos, Distritos y Municipalidades. Según lo establecía su artículo 28, los encargados de administrar los Departamentos eran los Prefectos auxiliados por un Consejo de Gobierno.

Los Distritos se administraban por los Subprefectos y las municipalidades por los alcaldes quienes presidían los ayuntamientos. Al respecto cabe señalar que aun cuando el propio Estatuto establecía que los ayuntamientos se elegirían de manera popular y tendrían sus propias facultades, en realidad el Alcalde de la Capital era nombrado por el Emperador

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

y los demás por los Prefectos; de esta manera los alcaldes quedaban bajo el control de los Prefectos.

Culminado el Imperio, restablecida la República, da inicio la época de la dictadura porfiriana en la que el municipio fue controlado por los llamados jefes políticos que servían como agentes de los gobiernos locales y manejaban la actividad municipal de aquellos ayuntamientos que estuvieran dentro de su jurisdicción.

La figura del jefe político variaba de acuerdo a las Constituciones estatales, así tenemos varios subtipos: jefe político, prefecto, subprefecto, jefes de policía, directores políticos, visitadores y prefectos populares.⁴⁹

A decir de María del Carmen Salinas "Entre 1867 y 1911 se inició el proceso de fortalecimiento de la centralización del ejecutivo. Se entro en la fase de la era de los jefes políticos, instrumento básico de la centralización; con ello el municipio se vio supeditado a las autoridades distritales y estatales. El control municipal que se había iniciado a principio del siglo XIX era un hecho a finales de ese siglo. Los ayuntamientos vieron más restringida su acción en la medida que los pueblos y demás centros de población se alejaban de la esfera y núcleo de aquellas autoridades. Los ayuntamientos tenían restringidos sus actos en diversos ramos, como en el manejo de sus presupuestos y en las elecciones populares."⁵⁰

⁴⁹ Cfr. Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, Op. Cit., pp. 274-299.

⁵⁰ Salinas Sandoval, María del Carmen, *Semblanza Histórica del Municipio en México*, Op. Cit., p. 3.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

A principios del siglo XX comienza la época revolucionaria, caracterizada por el reclamo de tierra y libertad, por un proceso de democratización de la vida nacional; además como consecuencia de la falta de autonomía de los municipios, nace uno de los postulados revolucionarios más debatidos, la pugna por un municipio libre desapareciendo las jefaturas políticas.

Con la revolución surgen distintos planes y programas, en 1906 el Programa del Partido Liberal Mexicano dentro de sus puntos generales pugnaba por la desaparición de los jefes políticos y por la reorganización de los municipios suprimidos.

El Plan del Zapote (1901), el Partido Democrático (1909) y el Plan de Valladolid (1910), se manifiestan en contra del régimen porfirista, pugnaban por el sufragio efectivo, la desaparición de los jefes políticos y por el municipio libre.

El Plan de San Luis Potosí expedido en 1910 por Francisco y Madero se centraba en derrocar a la dictadura, criticaba la división de poderes expresando que el poder legislativo y el judicial se encontraban a disposición del ejecutivo, y en lo referente al municipio expresaba que la libertad de los ayuntamientos sólo existía en la Carta Magna.

El Plan de la Empacadora de 1912 se refería en concreto al municipio en dos de sus artículos 28 y 29, estableciendo "la revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos" y que "se suprimirán en toda la República los cargos de

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales."

Por su parte el Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza de 1913, tenía como principal objetivo desconocer los poderes federales y derrocar el régimen de Victoriano Huerta, en lo tocante al tema municipal éste fue eludido, sin embargo, el Plan es adicionado a través de un Decreto en 1914, por el que se toman medidas encaminadas al establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Así mismo la Ley General Sobre Libertades Municipales promulgada el 15 de septiembre de 1916 por Emiliano Zapata consideraba como institución democrática la libertad municipal, exigía la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento de las libertades y fueros comunales. Este documento, es sin duda, un ordenamiento que contemplaba y regulaba, de una manera social y justa, la institución municipal.

2.10 Constitución Política de 1917 y sus reformas.

El Congreso Constituyente encargado de crear una nueva Constitución fue convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, es el mismo jefe del ejército constitucionalista el que entregaba un proyecto de Constitución.

En este proyecto se incluía la innovación del municipio libre, Carranza señalaba en su mensaje dirigido al Constituyente "El Municipio Independientemente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades sustrayéndose así, la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores.⁵¹

El artículo 115 del proyecto de Constitución era el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, reformado por Carranza el 25 de diciembre de 1914; dicho artículo expresaba lo siguiente:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada una, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

En los estados cada distrito nombrará un diputado propietario y uno suplente.

⁵¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Mensaje del Primer Jefe Ante el Constituyente 1916, Op. Cit., p.757.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento."

La segunda Comisión de Constitución encargada de revisar el proyecto sometido por Carranza al Congreso, lo adiciona para incluirse en él tres fracciones, de tal manera el 24 de enero de 1917 en la quincuagésima novena sesión ordinaria se somete a discusión, para su aprobación por la Asamblea, el siguiente proyecto:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

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

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada una, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

En los estados cada distrito nombrará un diputado propietario y uno suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento”.

La fracción segunda del citado artículo fue motivo de grandes debates entre los diputados, con posiciones a favor y otras en contra, en lo referente a la determinación de la recaudación tributaria y los conflictos fiscales entre los municipios y los estados.

Una de las intervenciones más importantes fue la del diputado Heriberto Jara, quien señalaba “Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante, una libertad que no puede tender como tal

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes.⁵²

El diputado Jara defendía sus ideales liberales, al haber participado en la Comisión que se encargó de redactar el artículo 115 constitucional, él optaba porque las recaudaciones fiscales las hicieran los municipios, puesto que estos conocían más de cerca los problemas y, si no se les daba esa facultad a los municipios, entonces la libertad política y económica sería un simple capítulo en la Constitución.

Por su parte el diputado Rafael Martínez de Escobar, quien tenía ideologías liberales, opinó que la fracción II del artículo 115 al parecer liberal, en realidad era conservadora en lo referente a la recaudación de los impuestos y a la contribución de los municipios para los gastos públicos del Estado. El diputado señalaba:

"Los municipios creo yo únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales; los impuestos que pertenezcan directamente al municipio...porque luego agrega más adelante la fracción II Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. pues bien el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio, y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en

⁵²Enciclopedia Parlamentaria de México Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, Op. Cit., p. 228.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio.⁵³

Así mismo el diputado Martínez de Escobar cuestiono que la encargada de conocer los conflictos hacendarios entre los municipios y los Estados fuera la Suprema Corte de Justicia, a su criterio el Tribunal Superior de Justicia Estatal debería conocer de estos conflictos con la finalidad de no centralizar.

El primer dictamen de la Comisión es rechazado, se emiten dos votos particulares el de los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez y el de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara. El primer proyecto señalaba: "II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

- 1º. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.
- 2º Una suma que el estado integrará al municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.
- 3º. Los ingresos que el estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean de los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

⁵³Enciclopedia Parlamentaria de México, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, México a través de sus Constituciones, Op. Cit., p. 232.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo, surgiere algún conflicto entre un Municipio y el poder ejecutivo de un estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oír al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste hasta enviar a sus representantes para que concurren a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

Si el conflicto fuere entre la legislatura y el Municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.⁵⁴

El voto particular de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara proponía lo siguiente:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el estado a cada municipio.

Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada estado en los términos que disponga la ley respectiva."⁵⁵

Ambos proyectos fueron rechazados, reunido el Congreso en sesión permanente, el 31 de enero de 1917 se aprueba la propuesta del diputado Gerzayn Ugarte en los siguientes términos:

⁵⁴ Opus Cit., p. 277.

⁵⁵ Opus Cit., p. 278.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

"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 sus necesidades."⁵⁶

De tal manera el texto del artículo 115 constitucional queda 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 y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

⁵⁶Opus Cit., p. 284.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección."⁵⁷

Es posible señalar que el citado artículo constitucional, si bien, estableció las bases de la organización política y administrativa de los municipios, además de otorgarle personalidad jurídica, tuvo un error trascendental al no especificar las fuentes gravables del mismo.

2.10.1 Primera reforma.

Esta primera reforma no es propiamente una reforma en materia municipal sino que se refiere a cuestiones de índole electoral. Se publica en el Diario Oficial de la Federación DOF el 20 de agosto de 1928 y modifica el número de representantes en las legislaturas locales, es decir, en el texto original se establecía que el número de diputados sería proporcional al de los habitantes de cada Estado. Con la reforma el número de representantes sería al menos de 7 diputados en los estados en los que la población no llegue a 4 cuatrocientos mil habitantes, de 9 en aquellos Estados en los que la población

⁵⁷Opus Cit., p. 284.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

no exceda de este número y no sobrepase los 800 mil habitantes y de 11 en los Estados en los cuales la población es mayor a los 800 mil habitantes.

2.10.2 Segunda reforma

Es publicada el 29 de abril de 1933 en el DOF, se adiciona un párrafo segundo a la fracción I, y es modificada la fracción III; reforma el régimen municipal estableciendo el principio de no reelección absoluta para gobernadores y no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

I...

Los Presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

III...

...

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador; siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

...

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre y que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

2.10.3 Tercera reforma.

Se publica en el DOF el 8 de enero de 1943, reforma la fracción III en su párrafo tercero, modifica el párrafo segundo de la fracción ya citada; que establecía la duración de los Gobernadores en su cargo por cuatro años, estableciendo que los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

2.10.4 Cuarta reforma.

Esta reforma otorga a la mujer el derecho a participar en la vida electoral del país, es publicada en el DOF el 12 de febrero de 1947 y adicionaba el párrafo segundo de la fracción I, señalando: en las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

2.10.5 Quinta reforma.

Publicada en el DOF el 17 de octubre de 1953, suprime el párrafo anexo en la cuarta reforma al artículo 115 constitucional, debido a que en la misma fecha es reformado el art. 34 de nuestra Carta Magna, por el que se otorgaba a la mujer plena ciudadanía para participar en los procesos políticos nacionales.

2.10.6 Sexta reforma.

El 6 de febrero de 1967 se publica en el DOF. Son adicionadas las fracciones IV y V, con la finalidad de que los municipios estuvieran en condiciones de realizar las actividades establecidas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo referente a la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano, quedando de la siguiente manera:

IV. Los Estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

2.10.7 Séptima reforma.

Se publica en el DOF el 6 de diciembre de 1977, adiciona a la fracción tercera un párrafo en el que se establece el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

2.10.8 Octava reforma.

Esta reforma es presentada por el entonces electo Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, constituye una reforma que contempla un proceso de descentralización de la vida nacional.

En la Exposición de Motivos presentada por el Presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión, destacaba que el fortalecimiento de la vida municipal sólo podría lograrse si se le dotaba de los elementos necesarios para vigorizar su hacienda pública, su autonomía política y sus facultades. Asimismo

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

resaltaba el derecho de los municipios de coordinarse y asociarse para la mejor prestación de los servicios públicos precisados en la presente reforma; en lo concerniente a la economía municipal se refería a una correcta redistribución de competencias en materia fiscal, eleva a rango constitucional el derecho a recibir las participaciones federales que les sean asignadas.⁵⁸

La reforma al artículo 115 constitucional se publica el 3 de febrero de 1983 en el DOF, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con

⁵⁸ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit. por Quintana Roldán, Carlos, Op. Cit., pp. 589-597.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplente ni que celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley.

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaciones locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán determinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, 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.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

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

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

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

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de las zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador; siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre y que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos el ejercicio de funciones, la ejecución y

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

La reforma de 1983 contemplaba diversos puntos, tales como los servicios públicos, el principio de representación proporcional, la hacienda municipal, orden jurídico, relaciones laborales, seguridad jurídica de los integrantes de los ayuntamientos y desarrollo urbano, todos tenían como finalidad fortalecer al Municipio, por ser éste una cuestión de interés nacional.

2.10.9 Novena reforma.

Se publica en el DOF el 17 de marzo de 1987, consiste en derogar las fracciones IX y X, y en reformar la fracción VIII para quedar de la siguiente forma:

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

2.10.10 Décima reforma.

Una característica singular de esta décima reforma, es sin lugar a dudas, el no ser producto del Poder Ejecutivo Federal. Publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1999, reforma los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; el párrafo segundo y se adicionan los párrafos tercero y cuarto a la fracción segunda; reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) e i), el párrafo segundo y se adiciona un tercer párrafo a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII.

Artículo 115

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

...

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá, según lo disponga la Ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II...

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento.
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) ...

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de sus residuos.

d) ...

e) ...

f) ...

g) Calles, parque y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 212 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) ...

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV...

a) a c)...

(b)

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 federales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarias de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los impuestos, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

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;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional; los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana,
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

i) **Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.**

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI...

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII...

IX...

X...

La reforma constitucional de 1999 presenta una serie de cambios que enriquecen a la institución del municipio, sin duda alguna entre sus aportaciones más trascendentes esta la de considerarlo como un órgano de gobierno y no sólo de administración, lo anterior se ve reflejado en la limitante impuesta a las legislaturas estatales, al incluir una serie de lineamientos mínimos que deberán contener las leyes que en materia municipal expidan las mismas.⁵⁹

⁵⁹ Cfr. Pérez López, Miguel, *La Nueva Estructura del Derecho Municipal Mexicano. Notas Sobre la Reforma Constitucional en Materia Municipal de 1999*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 4, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, pp. 254-267.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Además de los principios de la legislación municipal se transforma el catálogo de los servicios públicos, en un catálogo de funciones y servicios públicos.

2.10.11 Décima primera reforma.

La presente reforma se da en el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada, consiste en adicionar un último párrafo a la fracción III del artículo 115 constitucional, y en específico se refiere a cuestiones de índole indígena:

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley."

a) Texto vigente del artículo 115 Constitucional

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá, según lo disponga la Ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.**
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento.**
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;**
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que**

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de sus residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parque y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 212 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, 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.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de los 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 federales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarias de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los impuestos, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

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;

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal;**
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional; los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;**
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**
- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana,**
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;**
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;**
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y**
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.**

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada)

X. (Derogada)

CAPITULO III

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

3.1 Federalismo.

El federalismo tiene su origen en Norteamérica en el año de 1787, naciendo como un pacto jurídico-político entre las trece colonias que se encontraban bajo el imperio inglés, formando todas un mismo pueblo con similares costumbres, idioma, religión, y deseando la independencia de la corona inglesa.

La visión de independencia era concebida como una forma de gobierno propio, distribuyendo libremente sus recursos, captando sus ingresos sin pagar tributos a nadie, e identificándose con una nación independiente del Estado inglés.

Así al lograr las trece colonias su independencia, nace el federalismo como una forma de Estado en la cual los Estados miembros conservarían su soberanía y creando un poder supremo, repartiendo las facultades entre la federación y los Estados.⁶⁰

⁶⁰ Se dice que el federalismo es una nueva creación porque hasta ese momento las únicas formas de Estado reconocidas eran el Estado Unitario y la Confederación.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

Un Estado federal se funda en el respeto a la libertad humana, es una resolución de colaboración y solidaridad que tiende al bien común. Se basa en un Estado miembro con autonomía legislativa y constitucional limitada, ya que las entidades federativas tienen una Constitución sujeta a la federal en lo referente al sistema de competencias.

"En un Estado federal, tanto los órganos centrales de la federación como los Estados miembros ejercen el poder del Estado. Lo característico del Estado federal consiste en que las competencias, en conjunto, estén repartidas, entre los órganos centrales de la Federación y los Estados miembros en forma tal que exista un dualismo de centros de decisión (Scheuner) y, sobretodo, ni los primeros ni los segundos posean para sí la supremacía de las competencias."⁶¹

De esta manera la Constitución federal define la competencia del gobierno federal, estableciendo como regla general, la soberanía de los estados miembros, y la excepción la soberanía otorgada a la federación, así todo aquello que no se confirió a la federación se reserva a los Estados miembros.

En la historia de nuestro país ha sido tema de discusión considerar si el sistema federal es recogido como copia del norteamericano o bien si se le adopta con características propias.

Se tiene que recordar que tanto la forma federal como los estados de la federación se establecen en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de

⁶¹ Zippellius, Reinhold, *Teoría General del Estado*, 1ª Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, pp. 68-69.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL.

1824, y como lo señala Tena Ramírez:

*"En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendro a los Estados. Pero de allí en adelante, cuantas veces se ha restablecido la forma federal, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva los que la han adoptado."*⁶²

Para Ignacio Burgoa la federación no surge en nuestro país como un pacto entre Estados preexistentes, sino de la decisión popular de otorgar al Estado la forma referida.⁶³

Por lo tanto el sistema federal se adopta en nuestro país a través de un hecho histórico donde se fracturó el territorio nacional, creando la federación a los Estados y no a la inversa, es decir, el Estado federal surge de la división a la unidad, por lo que se le da un carácter especial.

Es necesario señalar que a lo largo de la vida independiente de nuestro país, ha sido adoptada la forma de Estado central (1836, 1843), así como la federal, por lo que las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 establecen la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en un Estado federal.

Al respecto la Dra. Ma. del Refugio González se refiere a los conceptos de federalismo y centralismo de la siguiente forma:

"En la historia de México, estos vocablos aluden a dos de las opciones que se consideraron viables para la constitución del país a raíz de su independencia... En términos generales puede afirmarse que federalismo y centralismo corresponden a dos modos de concebir organización política y económica del Estado mexicano. El primero, representado por la república

⁶² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., p.110.

⁶³ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª Edición, Porrúa, México, 1999, p. 457.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

federal y popular, y el segundo, por la república central. El primer modelo seguía de cerca las pautas del liberalismo burgués estadounidense y el segundo, las de los liberalismos burgueses, inglés (con monarquía moderada) y francés (sin ella). ...A raíz de la independencia, el sistema federal parecía el más idóneo para aglutinar a las diversas regiones que ya desde tiempos coloniales tenían un amplio poder económico. Sin embargo, con el correr del tiempo, aunque el federalismo se haya mantenido como bandera política, lo cierto es que sólo existió en los textos constitucionales, ya que, en la práctica, la república acusó rasgos profundamente centralistas. Estos se mantienen hasta la fecha, a pesar de que en los textos jurídicos la República mexicana es federal. La constitución del Estado nacional sólo pudo lograrse federalizando la administración de justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos, etc. Así pues, el federalismo y centralismo son dos conceptos que hoy por hoy conservan absoluta vigencia en cuanto opciones políticas, en la vida pública de México.⁶⁴

Se puede afirmar en nuestro caso, que en el ejercicio del sistema político mexicano, los principios del federalismo han sido superados por la realidad, ya que existe cierta influencia centralista en el ejercicio del poder público, es decir, hemos vivido un verdadero presidencialismo y centralismo, que han impedido la aplicación doctrinal del Estado federal.

El sistema federal mexicano se encuentra consagrado desde 1917 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 40, el cual señala:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su

⁶⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II (D-H), 13ª Edición, UNAM-Porrúa, México, 1999, pp. 1434-1435.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

De ahí que la estructura del gobierno recaiga en tres poderes autónomos (ejecutivo, legislativo y judicial), con un sistema de pesos y contrapesos y dotado de considerable autonomía local.

De esta forma, las partes integrantes de la federación las encontramos establecidas en el artículo 43 de la Constitución, y sus legislaturas no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal. La misma Constitución prevé que los Estados tendrán la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

El sistema de competencias, en el caso particular mexicano, delimita las facultades de la federación y de las entidades federativas. Así encontramos facultades reservadas, delegadas, expresamente establecidas, implícitas, coincidentes o compartidas, las concurrentes y las residuales.

En materia económica, dentro de las facultades reservadas a la federación el artículo 25 de la Carta Magna, establece que le corresponden al Estado la rectoría económica, esto es, la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional. En consecuencia de la actividad rectora de la actividad económica nacional, establecida en el citado artículo constitucional, el ejecutivo formulará el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el que se expresarán los objetivos de la planeación, al que se

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL.

sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal, conforme al artículo 26 de la misma Constitución.

3.2 Antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo.

Con la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, en particular con la disposición que reformó el artículo 26 constitucional, se establece:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación..."

Por lo que, para cumplir con dicho fin, los objetivos de la referida planeación, deberán basarse en los fines del proyecto nacional que se contienen en la Constitución, además de incorporar al plan las demandas y aspiraciones de la sociedad.

Con la mencionada reforma también se prevé la creación de una Ley en la que se facultará al Ejecutivo Federal, establecer los procedimientos de participación y consulta popular, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y Programas de Desarrollo.

Así se crea la Ley de Planeación publicada en el DOF el 5 de enero de 1983, la cual determina los organismos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine con los gobiernos

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

de las Entidades federativas y particulares, las acciones para la elaboración y ejecución del PND.⁶⁵

De la citada Ley de Planeación sobresalen los siguientes aspectos.

1. Se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo "la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las facultades del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.
2. Los principios sobre los cuales se basa la planeación son:
 - a) Fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, política, económica y cultural.
 - b) Preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo; la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno.
 - c) Igualdad de derechos de atención a las necesidades básicas de la población y la mejora, en todos los aspectos, de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria.

⁶⁵ El PND se debe elaborar, aprobar y publicar dentro de los seis meses siguientes a los cuales toma posesión el ejecutivo federal. Su vigencia no excederá del período constitucional correspondiente, sin embargo puede contener consideraciones y proyecciones de largo plazo. Cfr. Ley de Planeación, artículo 21.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

- d) Respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.
- e) El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- f) El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

3. Se prevé la coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas, cumpliendo las formalidades que correspondan, a fin de que los gobiernos estatales participen en la planeación nacional del desarrollo, además coadyuven dentro de sus jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizarse entre la Federación y los Estados se planeen conjuntamente. Para este fin, se debe considerar la participación que corresponde a los municipios.

Por tratarse de un ordenamiento que pretende contribuir al desarrollo económico del país, y cuyas líneas de acción son de un sexenio, es difícil que se pueda cumplir con sus objetivos, por la limitante que representa su vigencia, para dar continuidad a los objetivos de los diferentes Planes de Desarrollo, y lograr adecuarlos a nuestra realidad social y económica.

Por lo anterior expuesto, se hará referencia a los distintos Planes Nacionales de Desarrollo hasta hoy publicados, para conocer sus objetivos principales, su evolución y seguimiento en la implementación de las políticas encaminadas a consolidar el sistema federal.

3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Es el primer PND y es emitido durante la gestión del gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se publica en el DOF el 31 de mayo de 1983. El entonces Presidente manifestaba que:

*"ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en un factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad. Su carácter es eminentemente político, ya que permite ordenar el esfuerzo colectivo y los recursos escasos frente a grandes necesidades sociales. Por lo que si bien es cierto la planeación no garantiza el éxito, pero si proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio. Con el único propósito común y responsabilidad compartida en la conjunción de acciones, de estar a la altura del reto histórico de nuestro tiempo. Así, la planeación democrática, como principio e instrumento de Gobierno, rechaza los procedimientos autoritarios para solventar problemas; y se apoya en un sistema institucional, plural en lo político y mixto en lo económico; popular y nacionalista en lo cultural y en una constante lucha por lograr una sociedad más igualitaria. El Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales, porque los problemas que enfrenta la Nación no sólo son producto de errores de la política instrumentada, derivan también de factores externos y de la dinámica de crecimientos y las contradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, por ello, la estrategia del Plan no pretende materializar íntegramente la reordenación y el cambio estructural en un sexenio. Sin embargo, en algunas áreas se logra avanzar significativamente, mientras que en otras, los resultados toman más tiempo, pero siempre con el firme propósito de establecer bases sólidas para una eficaz consecución de objetivos y una adecuada dirección."*⁶⁶

⁶⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, Talleres de Imprenta Madero., México, 1983, pp. 10- 11.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

El Dr. Serra Rojas menciona que en el mensaje del Lic. De la Madrid, los temas básicos de gobierno persiguen finalidades muy claras: *Nacionalismo Revolucionario; Democratización Integral; Sociedad Igualitaria; Renovación Moral de la Sociedad; Descentralización de la Vida Nacional; Desarrollo; Empleo; y Combate a la Inflación y Planeación Democrática.*⁶⁷

Desde el punto de vista político las tesis que abarcan la complejidad de los problemas planteados en el presente Plan se reducen a:

- Descentralización de la vida nacional.
- Federalismo.
- Fortalecimiento municipal.
- Reestructuración económica y financiera.
- Adecuada Administración Pública Federal.
- Convenios de Coordinación con las entidades Federativas.

En este Plan se propone una política regional, que se materializa a través de tres acciones fundamentales:

1. **Desarrollo estatal integral.** Su propósito básico es dar plena vigencia al federalismo, tanto en lo económico, como en lo social, por medio de un crecimiento regional equilibrado.
2. **Fortalecimiento municipal.** Se pretendía fortalecer la capacidad financiera, a través de apoyos económicos y programas específicos federales y estatales, y el crecimiento de su capacidad recaudadora con la reforma al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983, en la que se establecen principios y atribuciones municipales.

⁶⁷ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, 10ª Edición, Porrúa, México, 1991.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

3. **Reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.** Al respecto fue suscrito por cada Estado un Convenio Unico de Desarrollo (CUD), instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, que basado en las orientaciones políticas fundamentales de ese gobierno, propuso dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. Mediante este convenio, son transferidos recursos para la operación regional, dentro de los cuales se encuentran los "Apoyos Financieros a Estados y Municipios."⁶⁸

El valor del CUD se basaba en su carácter de acuerdo formal, se diseñaron para la transferencia de recursos a los Estados, asimismo por medio de ellos el gobierno federal junto con los estatales prometían fortalecer los gobiernos municipales.

Además se creó, dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la cual sería la encargada de vigilar el desarrollo regional del país y del enlace con los Estados y municipios. Esta política de desarrollo regional se consideraba como la base general de la política de descentralización, así se contemplaba en el capítulo IX del PND.

De lo anterior es posible señalar que el entonces Presidente De la Madrid Hurtado pretendió fortalecer y modernizar el federalismo a través de grandes reformas, así también pretendía aminorar los desequilibrios consolidando políticas administrativas, económicas y fiscales.

⁶⁸ Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Op. Cit., pp. 377- 382.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

Por lo que el PND de este sexenio tuvo la finalidad de resolver los problemas de centralización por medio de la descentralización, dando inicio en nuestro país a una cultura de la descentralización que seguirían los posteriores presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

3.2.2 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El segundo PND fue publicado en el DOF del 31 de mayo de 1989, durante el gobierno del Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien también se ocupó de incluir, dentro de su plan de trabajo, el fortalecimiento del federalismo, con una visible tendencia hacia el fortalecimiento de la Nación y de la vida democrática incluye dentro de éstas el fortalecimiento del pacto federal.

Salinas de Gortari propone modernizar al país, colocando a México en el nivel de vida de las naciones más adelantadas; dentro del discurso político del presente plan, modernizar a México es dirimir diferencias sin paralizar la acción colectiva, es decir, modernizar a México es conjugar los esfuerzos individuales y los de grupo, por lo que se combina un esfuerzo de concertación y un ejercicio moderno de la autoridad.

La concertación busca un acuerdo entre los sectores sociales para que influyan sobre las acciones públicas. El ejercicio moderno de la autoridad implica la responsabilidad de hacer prevalecer el interés general, mantener un Estado de Derecho y el imperio de la ley, defender la seguridad y la paz pública con respeto a las libertades y garantías del pueblo mexicano.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL.

Dentro del PND presentado por Carlos Salinas se encuentran políticas descentralizadoras relativas al municipio, a la redistribución de recursos, facultades y autoridades así como la participación social. En específico el contenido en materia de federalismo, contenía lo siguiente:

"REAFIRMAR NUESTRO NACIONALISMO.

El nacionalismo supone la voluntad compartida para avanzar en la realización del proyecto nacional. Los objetivos últimos de la nación son invariables y están consagrados en la Constitución y en nuestras leyes. Estos objetivos incluyen el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales, el perfeccionamiento de la democracia, la igualdad de derechos, la atención de necesidades básicas y la mejoría de la calidad de vida; el respeto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos; el mantenimiento y fortalecimiento del federalismo, y el equilibrio de los factores de la producción, en un marco de estabilidad económica y social.

MODERNIZACIÓN DEL EJERCICIO DE LA AUTORIDAD.

La auténtica democracia no se manifiesta sólo en época de elecciones, sino que se construye todos los días en el ejercicio responsable de la autoridad,, en la participación de la sociedad con los representantes por ella elegidos, exigiéndoles el cumplimiento de las obligaciones contraídas y cooperando solidariamente en la consecución de los objetivos nacionales. Habremos, por eso, de modernizar al Estado. Un estado moderno conduce finalmente al desarrollo nacional, y al hacerlo es capaz de movilizar a la sociedad; gestiona y promueve, mediante la concertación, la participación responsable de los sectores, ejerce sus funciones en el marco de la división de poderes y de la autonomía de los gobiernos locales, con respeto y acatamiento de las decisiones que corresponden a otras instancias, buscando acrecentar el entendimiento y la colaboración, al tiempo que realiza con decisión lo que le compete; tiene la fuerza para llevar a cabo los dictados de la

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

mayoría; y renueva constantemente sus compromisos en función de las nuevas realidades.

FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL.

La modernización política implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estados y municipios. Un pacto federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del gobierno de la república, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales. Se fortalecerá la concertación entre el gobierno federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se avanzará gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades. Así como la centralización de decisiones es un obstáculo para el desarrollo de la democracia en lo político y en lo administrativo, la concentración de la actividad, en todos los órdenes, es un freno al avance de la democracia en el significado amplio que le confiere la Constitución, y que abarca el mejoramiento en lo económico, lo social y lo cultural de todos los mexicanos. Avanzaremos con prudencia y firmeza hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que Estados y municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma. Los gobiernos locales deberán, a su vez, atender la solución de sus problemas haciendo acopio de sus recursos propios en la medida de sus posibilidades. La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje de desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y en la conservación del medio ambiente. Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre sí, y por lo mismo las estrategias deberán también ser diferenciadas. Habrá de establecerse una tipología

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

municipal que oriente y haga el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

La vigencia del federalismo mexicano supone que cada ámbito de gobierno cuente con los elementos que le permitan asumir cabalmente sus atribuciones. En este sentido, deberá emprenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Será indispensable también iniciar una labor con servidores estatales y municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal.

La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y estado. Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello, deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población, una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, propiciar una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza; impulso a la concertación y a la participación social en la conducción del desarrollo. Para asegurar la participación amplia y responsable de la sociedad es necesario fortalecer en ella la solidaridad y crear los mecanismos para el desarrollo de sus iniciativas. El nacionalismo se reafirma en la búsqueda permanente de la unidad de voluntades y esfuerzos para la realización de las aspiraciones colectivas; expresa una exigencia moral y política de participación concertada para establecer objetivos y acciones y asegurar que éstos sean efectivamente nacionales, es decir, aceptados como suyos por la nación entera".

Este PND proponía tres acuerdos para modernizar a México:

- a) Ampliación de nuestra vida democrática;
- b) Recuperación económica con estabilidad de precios, y
- c) Mejoramiento productivo del nivel de vida.

Así mismo se propone avanzar en cuatro objetivos fundamentales: defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; ampliar

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

la vida democrática; recuperar el crecimiento económico con la estabilidad de precios; y elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.

En general se puede señalar que aún cuando el expresidente Salinas incluía dentro de su plan de trabajo el fortalecimiento del federalismo a través de políticas descentralizadoras, tal y como lo había hecho su predecesor, en realidad, se habló más de su Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en donde agrupó tanto las políticas regionales como las de bienestar; con los siguiente objetivos mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados, promover un desarrollo regional balanceado y promover y fortalecer la participación de las organizaciones sociales y las autoridades locales.⁶⁹

3.2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Fue desarrollado durante la gestión del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, el entonces Jefe del ejecutivo federal, realizó una consulta popular como parte de los trabajos para elaborar el PND avanzando en la propuesta para un *Nuevo Federalismo*, con la finalidad de fortalecer la soberanía y la unidad de la nación.

Con el PND se pretendía además de fortalecer la independencia y la soberanía de la nación, vigorizar el Estado de Derecho, fortalecer la responsabilidad fiscal de los gobiernos y promover un desarrollo regional equilibrado, permanente y sustentado para todas las entidades federativas.⁷⁰

⁶⁹ Cfr. Rodríguez Victoria, E., *La Descentralización en México*, De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 161-172.

⁷⁰ Programa para un Nuevo Federalismo, 1995-2000, Balance Sexenal, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de México, 2000, p.3.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

Este PND propone básicamente cinco objetivos fundamentales:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.
2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
3. Constituir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y de justicia.
5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Dentro del capítulo del desarrollo democrático del presente PND el presidente habla de un *Nuevo Federalismo*, fortalecimiento de los Estados y participación social:

"Nuevo federalismo: Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales, entre los tres órdenes de gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la república."

"Fortalecimiento de los Estados: El Ejecutivo Federal propone, además, impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los Estados y de los municipios, para hacer vigente la función de

estos últimos con los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población."

"Participación social: Promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Marco basado en la vigencia del estado de derecho y la observancia de las garantías individuales y los derechos sociales, el fortalecimiento de los derechos políticos, el respeto del gobierno a los asuntos internos de las organizaciones sociales y el reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos."

El objetivo esencial de este Plan es construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la Nación como una república representativa y federal, perfeccionando la democracia como forma de gobierno, valor supremo de política y como un sistema de vida que se funda en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. También propone impulsar un nuevo federalismo con la finalidad de fortalecer a los Estados y los municipios; fomentar la descentralización y el desarrollo regional, delineando estrategias y acciones para profundizar en la reforma del gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas de manera responsable y puntual, con lo que se de certidumbre y estabilidad económica.

Otra característica de este Plan es la pugna por un desarrollo democrático, expresado a través de la propuesta de un nuevo federalismo⁷¹ que consolide la unidad nacional y propicie un país equilibrado y justo. Esta

⁷¹ Al federalismo se le conoce de muchas formas, o bien, se le dan diversas concepciones. Algunas denominaciones son sinónimos de federalismo, dependiendo y según las tendencias de los gobiernos o los intereses que éstos persiguen, así se le han dado nombres a lo largo de la historia como: federalización, nuevo federalismo, regionalización. Desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se le llega a denominar nuevo federalismo, y durante el gobierno de Ernesto Zedillo se le retoma, impulsándole como política de crecimiento y modernización en todos sus aspectos.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

administración consideraba que el nuevo federalismo debía de surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, con la finalidad de articular de manera eficaz, la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal.

Se indicaba que para la construcción de un nuevo federalismo, era menester realizar una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes de gobierno estatal y municipal. Así mismo se propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, en donde surgen los problemas y las demandas se generan, y por lo tanto, donde las soluciones deben ser aplicadas.

Al fortalecer el federalismo se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia las entidades federativas y municipios, bajo criterios de eficacia y equidad en la provisión de bienes y servicios a las comunidades.

Al respecto cabe señalar que durante la administración de Zedillo la descentralización más de ser un discurso de campaña, fue un elemento clave en su proyecto de nuevo federalismo, así una de sus misiones sería la de impulsar el proceso de transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, susceptibles de ser ejercidos de manera eficaz y eficiente por los gobiernos estatales y municipales, con lo que se permitiría una

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL.

participación directa de la sociedad en la toma de decisiones de la gestión pública.

También se propone la reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), para avanzar hacia el nuevo federalismo, con lo que se apoyarían las iniciativas de los Estados y municipios tendientes a establecer sus finanzas públicas y consolidar sus propias fuentes de ingreso.

3.2.4 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El presente PND se crea dentro de un contexto en el que el Presidente de la república ya no pertenece al partido político que predominó en el poder durante muchos años.

El Presidente Vicente Fox Quesada presenta su Plan de trabajo el 29 de mayo de 2001, el cual es producto de un proceso de participación ciudadana, de reuniones con grupos de especialistas y con personas involucradas de manera directa en los temas respectivos.

Para realizar lo que se estipula en el presente Plan se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la cual contempla tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto; con la finalidad de que las políticas públicas del ejecutivo federal tengan una perspectiva integral.

"El área de desarrollo social y humano trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. El área de crecimiento con calidad buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable. El área de orden y respeto buscará defender la soberanía y unidad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada."

Se contemplan tres postulados fundamentales: humanismo, equidad y cambio; cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional, así como cinco normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas.

Dentro de los criterios centrales para el desarrollo de la Nación, en específico en el desarrollo regional, el gobierno se compromete fortalecer el federalismo para así responder a una redistribución más equitativa de oportunidades entre regiones, distribuyendo atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar tanto la cobertura como la competitividad de los servicios públicos.

En cuanto a la norma de acción gubernamental: federalismo, establece la necesidad de fortalecerlo para que las regiones menos desarrolladas de

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

nuestro país cuenten con gobiernos ágiles y con capacidad de respuesta para enfrentar los retos que impone el desarrollo.

Dentro del área de orden y respeto, en específico dentro del punto que se refiere a las relaciones entre los poderes de la Unión y un auténtico federalismo, se hace referencia a que el gobierno federal aún desempeña funciones que pudieran ser asumidas de manera directa por los gobiernos de las entidades federativas y municipios, a través de una redefinición de competencias que asigne mayores atribuciones y responsabilidades a entidades federativas y municipios.

Como objetivo rector se establece:

“La construcción de una interacción fructífera entre los poderes de la Unión persigue contribuir a la satisfacción del interés público, así como al fortalecimiento y complementación de las facultades que la Constitución otorga a cada uno de ellos, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida.

Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.”

En lo que se refiere a un auténtico federalismo las estrategias del gobierno son:

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

- **Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios, ajustando el sistema de competencias.**
- **Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública. Se pretende profesionalizar y capacitar para apoyar la descentralización, una mejor rendición de cuentas y abrir cauces a la participación ciudadana.**
- **Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, se habla de impulsar convenios que contribuyan a vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público.**
- **Impulsar el federalismo en materia económica. Para lograr el desarrollo regional se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad, así como una aplicación oportuna, honesta de los recursos asignados por la federación.**

3.3 La Federación y los Estados.

Un Estado Federal implica necesariamente la existencia de una Constitución que organice los poderes tanto de la federación como los de los estados miembros. A la vez de que existe una Constitución Federal, se encuentran las Constituciones locales, es decir, de los estados miembros.

Las Constituciones estatales se encuentran supeditadas a la federal, ello no implica que el derecho federal derogue al estatal, ya que cualquier

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

disposición de orden federal tiene que tener como fundamento una facultad expresa otorgada por la Constitución a favor de la federación; nuestra Constitución establece en su artículo 124 que las facultades que no son concedidas de manera expresa a funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En materia de federalismo es necesario tener presente la existencia de un sistema de distribución de competencias entre la federación y los estados miembros establecido en la propia Constitución.

Con la existencia de dos órdenes diferentes el federal y el local, se da un reparto de competencias en distintas materias: comercio, banca, crédito, política exterior, defensa nacional, materia tributaria, entre otras.

Las competencias en materia tributaria se dividen entre el gobierno federal, los Estados y el Distrito Federal. Las relaciones intergubernamentales en esta materia se tornan complejas debido a que las necesidades de los Estados Federales cada vez son mayores, y por lo tanto el gobierno central se ve obligado a obtener más recursos aminorando la posibilidad de recaudación de los Estados.⁷²

Si se analiza con profundidad el tema de las competencias tributarias, se debe comenzar señalando que el Estado goza de un poder jurídico exclusivo

⁷² Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1998, pp. 29-30.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

para establecer contribuciones, recaudarlas y destinarlas a los gastos públicos, a este poder se le conoce como potestad tributaria del Estado.⁷³

Esta potestad tributaria la ejerce el Estado en el momento en que se expiden las leyes que determinan los hechos generadores de la obligación del pago de contribuciones a los particulares, es decir, la Constitución establece la división de poderes y el poder tributario se le atribuye al poder legislativo, el cual es el encargado de expedir dichas leyes. Este poder tributario es originario, esto significa que la Constitución lo establece en forma directa a favor de la federación y de los Estados.

Se debe distinguir entre potestad tributaria y competencia tributaria que es la posibilidad de recaudar una vez que se ha producido el hecho generador, el titular de la competencia tributaria es el acreedor de la prestación tributaria, puede darse el caso de que coincidan el titular de la potestad tributaria y de la competencia tributaria en una misma entidad.⁷⁴

En materia tributaria, tal y como lo establece el artículo 73 constitucional fracción XXIX, el Congreso de la Unión tiene la exclusividad en las siguientes materias:

1. Comercio exterior puesto que los Estados no pueden gravar la entrada o salida de mercancías de su territorio sin el consentimiento del Congreso de la Unión.
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos

⁷³Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 1ª Edición, Harla, México, 1986, p. 67.

⁷⁴ Cfr. De la Garza, Sergio F., *Derecho Financiero Mexicano*, 17ª Edición, Porrúa, México, 1992, pp. 209-210.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

en los párrafos 4º y 5º del artículo 27, ya que la minería y el petróleo son propiedad de la nación, en consecuencia al gobierno federal le corresponde proteger dichos recursos.

3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, la razón de exclusividad de esta materia se debe a que existiendo una legislación federal en materia de banca y seguros estas deben ser gravadas de manera uniforme.

4. Servicios públicos concesionados o explotados en forma directa por la federación, generalmente se trata de concesiones referentes a las vías generales de comunicación, radio y televisión.

5. Se establecen contribuciones especiales en las siguientes materias: 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.

Además el gobierno federal tiene el poder fiscal exclusivo en materia de acuñación de moneda, emisión de papel moneda, estampillas y papel sellado, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen por su territorio, gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos efectuados por las aduanas locales, así lo establece el artículo 117 constitucional.

Respecto de la potestad tributaria estatal podemos señalar que la Constitución, en su artículo 40, establece los 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; si la potestad

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

tributaria es un atributo de la soberanía entonces podemos señalar que el poder tributario de los Estados se fundamenta en el citado artículo.⁷⁵

Por consiguiente el poder tributario de los estados es concurrente en aquellas facultades que no se reservan a la Federación, con lo anterior se explica el porque las entidades federativas no tienen un poder tributario reservado.

3.4 Los municipios.

En materia municipal es notoria la ausencia de un poder tributario municipal debido a que los municipios se encuentran sujetos a las legislaturas locales. La facultad que tienen los municipios es la de administrar y recaudar las contribuciones que en su favor establezca el Congreso del Estado.

La ausencia de este poder tributario radica esencialmente en que todo impuesto o contribución debe decretarse en una ley que provenga de un órgano formalmente legislativo, en observancia del principio de legalidad. Y en materia municipal los ayuntamientos, como lo señale en el Capítulo I, únicamente tienen facultades para expedir bandos, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas.

La razón principal por la que los ayuntamientos carecen de este poder tributario radica en considerar que si tuvieran esa posibilidad "se caería en una

⁷⁵ Cfr. De la Garza, Sergio F, *Derecho Financiero Mexicano*, Op. Cit., pp. 230- 233.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

anarquía fiscal en cada Estado miembro al existir tantos órdenes de tributación cuantas fuesen las entidades municipales.⁷⁶

Se ha intentado incrementar las potestades tributarias de los municipios, un reciente esfuerzo se da con la reforma al artículo 115 constitucional en el año de 1999 para apoyar a los gobiernos locales en el fortalecimiento de sus ingresos mediante fuentes tributarias propias y el mejor desarrollo de sus haciendas públicas.

En el referido artículo se amplía el ámbito de competencia de los ayuntamientos para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y 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.

El penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional reformado establece:

"Las facultades federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederá exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no concederán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público."

⁷⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 5ª Edición, Porrúa, México, 1998, p. 302.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL

Con esta reforma se aplica una excepción a la exención de los bienes del dominio público, ya que anteriormente los bienes considerados del dominio público quedaban exentos de contribuciones inmobiliarias, y ahora los municipios pueden obtener mayores ingresos, pues los bienes que se encuentran en posesión de entidades paraestatales (federales, estatales y municipales) o de particulares, tienen la obligación de pagar contribuciones, siempre y cuando los bienes sean utilizados para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Por otra parte en la Ley de Ingresos de la Federación se incluye anualmente una disposición en la que quedan sin efecto las exenciones relativas a los gravámenes a bienes inmuebles a favor de organismos descentralizados.

En este sentido hay que tener presente que la materia inmobiliaria es la única competencia tributaria de los municipios, puesto que el poder tributario lo ejercen las legislaturas locales a favor de sus municipios que gozan de la facultad de recaudación.

Por último cabe señalar que dentro del estudio del federalismo uno de los aspectos primordiales es el económico. México ha elaborado una política fiscal que se controla por el gobierno federal, con lo que a pesar de los cambios emprendidos y los esfuerzos de descentralización, el control de la cantidad y de la dirección del dinero sigue en manos del mismo gobierno.

CAPITULO IV

LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1 La hacienda municipal y los ingresos municipales.

Debemos entender por hacienda pública *"el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados y municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo."*⁷⁷

Al hablar de la hacienda municipal, se hace alusión a la totalidad de recursos económicos con los que cuentan los municipios, para satisfacer sus necesidades esenciales, esto es, los municipios tienen la obligación principal de prestar servicios públicos a su población de manera permanente, razón por la cual deben gozar de una situación financiera sólida.

La Constitución establece en su artículo 115 fracción IV lo relativo a la hacienda municipal, de la siguiente manera:

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como

⁷⁷ Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, 32ª Edición, Porrúa, México, 1998, p. 20.

de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, 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 determinan por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de los 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 federales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarias de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los impuestos, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

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;"

De acuerdo a esta disposición los gobiernos municipales tienen libertad para decidir como gastar sus recursos. Asimismo están facultados para recaudar ingresos de tres fuentes principales: derechos por la prestación de servicios públicos, impuestos prediales y asignaciones federales. Además es posible incluir otras fuentes de ingreso, sólo que esto depende de las legislaturas estatales.

Hay que señalar que cada año, en los meses de octubre y noviembre los ayuntamientos municipales presentan a sus respectivas legislaturas locales su proyecto de Presupuesto o Ley de Ingresos y su Ley de Hacienda municipales, para su aprobación. En la primera de estas leyes se especifican las fuentes de ingresos para los municipios por concepto de impuestos (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) y tarifas, además se estiman las cantidades a recaudar por concepto de estas fuentes. La Ley de Hacienda señala como se recaudan los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Con lo anterior, es posible señalar que:

*"la Hacienda Pública Municipal se encuentra en manos de las Entidades Federativas, las que a su libre arbitrio, están constitucionalmente autorizadas para fijar el monto de los presupuestos de ingresos de sus municipios. O sea, el municipio no cuenta con más fuentes gravables que las que le parecen convenientes al Poder Legislativo del Estado al que pertenece."*⁷⁸

⁷⁸ Arriola Vizcalno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 15ª Edición, Themis, México, 2000, p. 178.

Siguiendo la política fiscal Federación –Estados –Municipios, los gobiernos municipales en México recaudan dos tipos de ingresos: los ingresos ordinarios o convencionales y los ingresos extraordinarios o complementarios.

Dentro de los ingresos ordinarios se encuentran los impuestos, los derechos cobrados por la prestación de servicios públicos, productos (ingresos derivados de los activos gubernamentales), aprovechamientos (ingresos derivados de los activos o servicios públicos que no se clasifican como derechos o productos) y las participaciones las que se consideran como un recurso ordinario indirecto.

Los ingresos extraordinarios no se consideran propiamente como una fuente constante de ingresos para el municipio, puesto que dentro de ellos se incluyen los fondos que los gobiernos estatales y el gobierno federal otorgan a los ayuntamientos en forma de subsidios u otras contribuciones para ejecutar obras públicas, cubrir los déficit de operación y otras situaciones de urgencia.

Por último hay que señalar que los ingresos que obtienen los gobiernos municipales, ya sea de ingresos ordinarios directos o indirectos, *"son utilizados para proveer a la comunidad de diversos tipos de bienes y servicios. Según lo establecido en la fracción III del artículo 115 constitucional, está a cargo de los municipios la provisión de los siguientes bienes y servicios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito."*⁷⁹

⁷⁹ *Foro Hacendario*, ICAHEM, Publicación Bimestral, Época I, Año 1, Número 3, Estado de México Junio 2000, p. 43.

4.1.1 Ingresos ordinarios directos.

4.1.1.1 Impuestos.

Sin lugar a dudas, los impuestos representan la fuente principal de ingresos para los Estados modernos. Los impuestos son, según nuestro Código Fiscal Federal en su artículo 2º, contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.

De esta definición es importante señalar que el impuesto es una *prestación* porque se da un pago sin una compensación concreta, característica que le distingue de los derechos que propiamente implican una *contraprestación* puesto que se paga por un servicio, es decir, tanto los impuestos como los derechos son contribuciones.⁸⁰

*"La contribución es un concepto más amplio con el cual se alude a todos los que concurren a sufragar los gastos del Estado... Todo impuesto es una contribución, pero no toda contribución es un impuesto."*⁸¹

El artículo 31 fracción IV de la Constitución mexicana establece:

"Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"

⁸⁰ Cfr. Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Op. Cit.

⁸¹ Quintana Valtierra, Jesús, Rojas Yañez, Jorge, *Derecho Tributario Mexicano*, 1ª Edición, Trillas, México, 1991, p. 59.

Para Emilio Margáin Manautou, de este artículo se desprenden algunas características de los impuestos, las cuales son:

- 1.El impuesto debe establecerse en una ley. Es decir, debe estar previsto en una hipótesis normativa contenida en una norma jurídica expedida por el poder legislativo.
- 2.Los impuestos son obligatorios. Una vez que se incurre en el hecho generador, los contribuyentes están obligados al pago del impuesto, con lo que contribuyen a cubrir el gasto público.
- 3.Debe ser proporcional y equitativo. El impuesto es proporcional por comprender por igual a todos los individuos que recaigan en la misma hipótesis normativa y equitativo porque todos deben pagar el mismo tributo.
- 4.Establecerse a favor de la administración activa.
- 5.Destinarse a satisfacer los gastos previstos en la ley de Egresos.

Además de estas características también se encuentran la de generalidad porque nadie queda exento de contribuir al gasto público y de certeza ya que todas las disposiciones fiscales son de aplicación estricta.

Un impuesto siempre debe observar tres reglas: debe causar una recaudación justa y equitativa, ser eficiente, es decir, dar dinero al gobierno y gravar el ingreso tomando en cuenta la capacidad contributiva de la gente.⁸²

Los elementos del impuesto son cuatro, un sujeto activo que puede ser la federación, los Estados, municipios y organismos fiscales autónomos, el

⁸² La capacidad contributiva de la gente se mide tomando en consideración el ingreso (impuestos sobre el ingreso), lo que consume (ingresos al consumo) y también existe el impuesto al patrimonio.

sujeto pasivo que es el contribuyente, una cuota, es decir, lo que debe pagarse y un objeto el hecho generador.

Cuando el sujeto activo del impuesto es el municipio, entonces debe hacerse referencia a aquellos impuestos que son definidos por la Constitución y por ordenamientos estatales en su beneficio.

En materia de propiedad inmobiliaria, los derechos establecidos por las legislaturas locales, son:

- a) Impuesto predial.**
- b) Impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.**
- c) Impuesto sobre fraccionamientos.**
- d) Impuesto por división de Predios.**
- e) Impuesto por consolidación de predios.**
- f) Impuesto sobre plusvalía de inmuebles.**
- g) Impuesto sobre mejoras.**

Existen además impuestos que gravan otros hechos generadores del impuesto o actividades, tales como:

- a) Impuesto especiales sobre diversiones o espectáculos públicos; rifas, loterías, y toda clase de juegos permitidos, expendios de bebidas alcohólicas; y anuncios.**
- b) Impuesto sobre juegos electrónicos que operan con fichas o monedas.**
- c) Impuesto sobre vehículos de propulsión sin motor.**

d) Impuestos sobre determinadas actividades laborales que no se gravan por el Impuesto Sobre la Renta (ISR), por ser de difícil grabación como bilateros, boleros, cargadores, vendedores y fotógrafos ambulantes, músicos ambulantes y fijadores de anuncios.

e) Impuestos sobre la industria y el comercio que no sean materia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) o de tributos estatales, como: puestos que se ubiquen en la vía pública o en los mercados públicos, autorización de horarios extraordinarios a establecimientos que realizan actividades comerciales; maquila de nixtamal; venta de determinados productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y avícolas.

f) Impuesto sustitutivo de estacionamiento de vehículos.

h) Impuesto sobre uso de agua de pozos artesianos.

Respecto de los impuestos anteriores hay que mencionar que el impuesto predial constituye, desde la reforma de 1983, la principal fuente de ingresos propios para los municipios. Este impuesto se cobra a los propietarios de bienes inmuebles que se ubiquen dentro de las circunscripciones territoriales municipales.

4.1.1.2 Derechos o Tasas.

Para Margáin Manautou un derecho es:

*"la prestación señalada por la ley exigida por la administración activa, en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio."*⁴³

⁴³ Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 14ª Edición, Porrúa, México, 1999, p. 94.

Según el Código Fiscal de la Federación en su artículo los derechos "son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

Por lo tanto, podemos distinguir de los derechos los siguientes elementos:

1. Implican de manera esencial una contraprestación, puesto que derivan de una relación bilateral en la que el contribuyente, a cambio de su aportación económica, recibe para su beneficio de parte del Estado un servicio. Esta relación bilateral origina el otorgamiento de prestaciones recíprocas.
2. Los derechos se establece por el poder público, por lo que deben consignarse en una norma jurídica aplicable al caso de que se trate.
3. El destino de los rendimientos de los productos se debe destinar a sufragar el costo de los servicios públicos.

De esta definición se distinguen dos tipos de derechos: aquellas contribuciones cuyo hecho generador consiste en obtener servicios que el Estado presta en su función de derecho público, son llamados derechos por servicio, y contribuciones que se dan en el momento en que son aprovechados

los bienes del dominio público de la Nación, conocidos como derechos por uso del dominio público.⁸⁴

Los derechos revisten las siguientes características:

- Son obligaciones que deben estar contenidas en la ley, el carácter de obligatoriedad es lo que le distingue del precio o de los productos;
- Son contraprestaciones en dinero;
- Se rigen por el principio de legalidad ya que son fijados por actos legislativos y no por criterios administrativos;
- Tienen un destino final, es decir, los derechos se destinan a sostener el servicio que los genera;
- Debe existir razonabilidad en su costo.

Los municipios están autorizados a cobrar derechos, puesto que así lo establece el artículo 115 constitucional en su párrafo IV:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: inciso c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."

Las contraprestaciones que por concepto de derechos pueden recibir los municipios, según diversas leyes locales son:

⁸⁴ Cfr. De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Op. Cit., pp. 329-342.

- a) Por expedir licencias. De construcción, reconstrucción, demolición de obras, etc.
- b) Por legalización y certificación de documentos.
- h) Por empadronamiento y refrendo anual de negociaciones industriales y comerciales.
- i) Por alineamiento y números oficiales.
- j) Por uso de agua potable.
- k) Por trámites ante el Registro Civil.
- l) Por servicios de rastro, sello de carnes y control de carnes preparadas.
- m) Por servicios de limpia y aseo.
- n) Por uso de panteones, inhumaciones y exhumaciones.
- o) Por servicios de alumbrado público.
- p) Por mantenimiento de drenaje y redes de alcantarillado.
- q) Por uso de la vía pública para obras materiales.
- r) Demás que puedan cobrar los municipios por servicios que preste.

Una cuestión importante en cuanto al pago de derechos a los municipios consiste en que, tanto las leyes federales y las estatales no podrán establecer subsidios ni exenciones a favor de persona o institución alguna ya sea oficial o privada. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, Estados y municipios están exentos del pago de derechos.

Para evitar que algunas instituciones evadieran el pago de derechos, se reformó la Ley de Bienes Nacionales con la finalidad de esclarecer que bienes son del dominio público.⁸⁵

4.1.1.3 Productos.

El Código Fiscal de la Federación establece que los productos son los ingresos por actividades que no corresponden al ejercicio de funciones propias de derecho público y los que corresponden a la explotación de sus bienes patrimoniales.

Los municipios pueden obtener productos por el arrendamiento y explotación de bienes propios como fincas, terrenos, mercados, auditorios, edificios, etc; ocupación de la vía pública con materiales para construcción y escombros; uso de la vía pública con vehículos; cajones de estacionamiento;

⁸⁵ La Ley de Bienes Nacionales señala en su artículo 2º: Son bienes del dominio público, fracción V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que utilice para dicho fin y los equiparados a estos conforme a la Ley. Así mismo el artículo 34 de la referida Ley establece: Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2º;

I. Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como el Poder Ejecutivo y sus dependencias;

II. Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial;

III. Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación,

V. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios,

VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados o de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

explotación de basura en plantas; rendimientos de capitales o valores invertidos en instituciones crediticias; etc.

4.1.1.4 Aprovechamientos.

Los aprovechamientos son aquellos ingresos que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones.

En la doctrina también se les denomina *Contribuciones Accesorias*, clasificándoles como otro tipo de ingreso del Estado; estos ingresos se perciben como consecuencia de las relaciones jurídico-tributarias.

El artículo 2º del Código Fiscal de la Federación señala:

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución... son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas."

El autor Arrijo Vizcalno los define de la manera siguiente:

"Son contribuciones accesorias los recargos, las multas, los honorarios por notificación de créditos, los gastos de ejecución y los demás ingresos tributarios del Estado, no clasificables como impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos o contribuciones especiales o de mejoras."⁸⁶

De acuerdo a lo anterior se pueden señalar como aprovechamientos municipales: las multas, recargos y reintegros; las indemnizaciones por daños a

⁸⁶ Arrijo Vizcalno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Op. Cit., p. 384.

bienes municipales; ingresos de las empresas paramunicipales y organismos descentralizados que pertenezcan al municipio.

Los recargos consisten en el cobro de intereses al deudor moratorio de sus obligaciones fiscales. Es decir, existe una relación jurídico-tributaria entre el deudor y el acreedor (fisco), en donde los recargos son una compensación económica al segundo por el hecho de recibir el pago de los tributos en forma extemporánea.

Las multas son sanciones económicas que la autoridad hacendaria impone a los contribuyentes, que en alguna forma han infringido las leyes fiscales.

4.1.2 Ingresos Ordinarios Indirectos.

4.1.2.1 Participaciones.

"La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la SHCP."⁸⁷

El artículo 73 constitucional en su fracción XXIX dispone:

"Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine..."

⁸⁷Opus Cit., p.160.

Al respecto la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), establece lo siguiente:

"Art. 1º.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen."

"Art. 6º.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse las. Las legislaturas locales su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general."

De esta manera, las finanzas estatales y municipales dependen en gran medida de las participaciones que obtienen de la recaudación federal, así la distribución del ingreso nacional a las entidades federativas y a los municipios se visualiza como un punto principal de desarrollo nacional.

Como lo señale en el capítulo segundo, en nuestro país la Constitución establece un sistema de distribución de competencias entre la federación, y los Estados. De esta concurrencia era posible que en ocasiones se gravaran las mismas situaciones con impuestos federales y estatales, por lo que se tuvo la necesidad de coordinar las facultades tributarias entre los niveles de gobierno.

4.1.2.1.1. Antecedentes de la Coordinación Fiscal.

Un primer paso hacia la coordinación fiscal se dio por la Secretaría de Hacienda, la cual convocó a la celebración de reuniones entre las autoridades federales y estatales, con la finalidad de analizar las dificultades surgidas entre

estos ámbitos de gobierno en materia fiscal y encontrar una solución al problema.

La Primera Convención Nacional Fiscal se celebra en el año de 1925, sus resoluciones tuvieron el carácter de generales, en ella se reconoció la existencia de graves defectos en el régimen fiscal de la época y la necesidad de corregirlos a través de la celebración de reuniones entre las distintas autoridades.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se lleva a cabo en el año de 1933, sus proposiciones fueron de carácter concreto sobre las medidas que deberían tomarse acerca de los dos problemas existentes en la época: escaso rendimiento de los gravámenes existentes y la imposibilidad de promover un desarrollo económico mientras subsistiera un sistema tributario complicado.⁶⁸

En el año de 1943 al reformar la Constitución en sus artículos 73 fracción XXIX, y 117 fracciones VII y IX, se inicia una nueva política en materia de distribución de ingresos entre la federación y los Estados, al disponerse que éstos últimos participarían en el rendimiento de impuestos especiales exclusivos de la federación como: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.

En 1947 se celebra la Tercera Convención Nacional Fiscal, con la que se da un primer paso hacia un federalismo cooperativo en materia fiscal, al

⁶⁸ Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores B., *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales, Mecanismos de Conciliación*, 1ª Edición, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992.

establecer la existencia de tributos aplicados por un nivel de gobierno, pero dando participación de sus rendimientos a otro nivel de gobierno.

De la anterior Convención surge la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles de 1948 *"que armonizó los impuestos locales con el federal; y muy importante, se inició el sistema de celebrar convenios entre la Federación y las entidades para unificar el sistema fiscal, ya que de acuerdo con dichos pactos, a cambio de percibir una participación sobre lo recaudado por la Federación, en su territorio los Estados renunciaban a gravar las mismas materia que ella. Así se inició el régimen de participaciones optativas y la coordinación fiscal."*⁸⁹

En 1953 se expidió la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*, la cual se refería a la coordinación en el sentido de repartir el rendimiento de los impuestos o las fuentes de recaudación. Otro aspecto importante de esta Ley fue el establecimiento de la Comisión Nacional de Arbitrios.⁹⁰

Debido a que esta ley no consolidó un sistema de cooperación eficiente entre los tres niveles de gobierno, fue abrogada y en su lugar se expidió la *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)* que entra en vigor el 1º de enero de 1980.

La LCF establece el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF):

⁸⁹ Opus Cit., p. 176.

⁹⁰ La Comisión servía de conducto a las entidades que solicitaban modificaciones a la legislación o en la fijación de participaciones y también actuaba como consultor técnico en la expedición de leyes en materia fiscal buscando una distribución equitativa de los ingresos entre la Federación y las entidades.

"régimen que, a través de la participación estatal en los impuestos federales, la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federales y la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los estados y los municipios."⁹¹

Conforme a dicha ley, las entidades federativas que decidieran no adherirse al sistema, sólo recibirían participaciones de impuestos especiales reservados exclusivamente para la federación y no del fondo constituido por la recaudación general del gobierno federal, con lo anterior todas las entidades federativas se adherieron al sistema.

4.1.2.1.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El SNCF determina las participaciones que corresponden a los Estados y municipios en razón del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que se consideraban de recaudación exclusiva de la federación.

Los Estados se adhieren al SNCF mediante convenio de coordinación fiscal celebrado con la SHCP y aprobado por la legislatura estatal, la adhesión se efectúa de manera integral y, debe publicarse en el DOF o bien en el Periódico Oficial de la entidad de que se trate.

La coordinación fiscal puede celebrarse en materia de impuestos o en materia de impuestos y derechos, al respecto cabe mencionar que todos los

⁹¹ Chapoy Bonifaz, Dolores B., *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*, Op. Cit., p. 209.

Estados del país se encuentran coordinados en impuestos.⁹²

En la LCF se establecen dos fondos repartibles en los cuales se constituyen los ingresos federales participables: el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM)⁹³, además se incluyen otras participaciones a determinados municipios fronterizos y de litorales.

⁹² El artículo 10-A de la LCF hace referencia a aquellos derechos que no podrán cobrar las entidades federativas y los municipios por estar coordinados en esa materia. Esos derechos son los siguientes:

"I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como: ampliación de horario, con excepción de las siguientes.

- a) Licencias de construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
- f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
- g) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios o carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil.
- b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se consideran comprendidos los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

⁹³ Hasta el año de 1989 la repartición de los recursos se hizo a través de tres instrumentos: FGP, el FFM y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones desaparecido en el año de 1989 debido a la restructuración de cuestiones en las bases del reparto.

4.1.2.1.3 Fondo General de Participaciones.

Este fondo se integra con el 20% de la recaudación federal participable (RFP) que obtenga la federación en un ejercicio. La RFP se integra por lo que obtenga la federación por todos sus impuestos y por los derechos sobre la extracción del petróleo y minería, no se contemplan dentro de la RFP impuestos adicionales del 3% sobre el Impuesto General de Exportación de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados y el 2% en las demás exportaciones; tampoco se incluyen los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Así mismo no se incluyen los incentivos establecidos en los Convenios de Colaboración Administrativa, ni impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos de aquellas entidades que hayan celebrado Convenios de Colaboración Administrativa, ni la parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3-A de la LCF, ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3-B de la misma Ley, ni el excedente de ingresos obtenidos por la federación al aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos obtenidos de premio a los que se refieren los artículos 130 y 158 de la LISR.

El FGP se distribuye utilizando tres criterios:

- La población de cada Estado con un 45.17%,
- El porcentaje de la recaudación de tributos federales que se hace en cada una de las entidades en un 45.17%, y

- El porcentaje de las participaciones por habitantes recibidas en los dos años anteriores al ejercicio fiscal de que se trate en un 9.66%.

El FGP es susceptible de sufrir adiciones, según lo establece el artículo 2º de la LCF:

"El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio que corresponda a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el porcentaje que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o en dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases en cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las Entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En

los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Así mismo, las citadas Entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación Convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% de los impuestos a la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva."

En el artículo 2-A de la LCF, se señalan otros ingresos repartibles a los municipios:

"Art. 2-A: En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

1.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los municipios, en la forma siguiente:

o.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad

federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los Municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = B / T B$$

Donde:

CCiT = es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB = es la suma de B

i = cada entidad.

$$Bi = (CCiT - 1) (IPDAiT-1) / IPDAiT-2$$

Donde:

CCiT = Coeficiente de participación del municipio i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

II.- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con las fronteras o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos de México, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.*
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.*

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CE = \frac{A^i}{TA}$$

Donde:

CE = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TA = Es la suma de Aⁱ.

i = Es cada entidad.

$$A = \frac{(CE)_{t-1} (IPDA)_{t-1}}{IPDA_{t-2}}$$

Donde:

CE^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúe el cálculo.

$IPDA^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA$ = Recaudación local del predial de los derechos de agua en la entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y III, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios."

Así mismo en el artículo 3-B se establece que los municipios y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación obtenida de contribuyentes sujetos al régimen establecido en la Sección III Del Capítulo VI, del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, incorporados al Régimen Federal de Contribuyentes desde el primero de enero de 1998, siempre y cuando ese registro se haya realizado como consecuencia de actos de verificación efectuados por las autoridades municipales. La participación correspondiente se distribuye de manera directa con base en el impuesto pagado y se liquida en el mes siguiente al pago de las contribuciones.

Del FGP los municipios deben de recibir un 20% del monto total de las participaciones que reciben los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba, en caso de retraso deberán pagarse intereses conforme a la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión.

4.1.2.1.4 Fondo de Fomento Municipal.

La finalidad de este fondo es la de fortalecer los ingresos municipales (puesto que se destina íntegramente a los municipios) y coadyuvar en la redistribución de competencias entre los niveles de gobierno.

El FFM vario con las reformas implementadas al SNCF en 1996, dicho incremento osciló de un 0.56% a un 1% de la RFP, del cual el 16.8% se destina al FFM y el 83.2% corresponde a las Entidades federativas coordinadas en materia de derechos.⁹⁴

Además de las participaciones federales, los municipios reciben de los Estados participaciones de aquellos impuestos que les dan mayores rendimientos como el de nóminas, honorarios, enajenación de vehículos, expendios de bebidas alcohólicas y empresas porteadoras, así como el impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.

4.1.3 Ingresos extraordinarios.

4.1.3.1 Subsidios federales y estatales.

Los subsidios federales y estatales son:

"recursos que la federación o los gobiernos de los estados ponen a disposición de los municipios para complementar los

⁹⁴ Cfr. Artículos 10 y 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

*recursos y patrimonio de estos, que le permitan cumplir sus responsabilidades legales.*⁹⁵

Debido a que el gobierno federal y el estatal recaudan la mayor cantidad de ingresos, los subsidios se dan con la finalidad de proveer a las haciendas municipales de aquellos recursos necesarios que les permitan cumplir con sus atribuciones.

Un aspecto importante que hay que considerar sobre el tema es el hecho de que los subsidios se otorgan con la finalidad de que los habitantes de una comunidad con escasos recursos, no paguen más por la prestación de servicios públicos, es decir, que tengan la posibilidad de contar con un plan de servicios públicos cuyo costo sea semejante al precio que se paga por ellos en otra parte.

En materia de subsidios se cuenta con dos tipos, los subsidios incondicionados y los condicionados; los primeros son aquellos otorgados con la finalidad de moderar desigualdades en la distribución del ingreso y que se conceden sin una finalidad específica. Los subsidios condicionados, por el contrario se conceden para equilibrar los gastos que representan las erogaciones efectuadas en proyectos que benefician a otras comunidades.⁹⁶

Actualmente se ha reconocido que el otorgamiento de este tipo de ingresos extraordinarios debilitan la autonomía de los gobiernos tanto locales como municipales. Sobre el tema Ignacio Pichardo Pagaza comenta:

⁹⁵ Mejía Lira, José, *Problemática y Desarrollo Municipal*, 1ª Edición, Plaza Valadés-Universidad Iberoamericana, México, 1994, p.116.

⁹⁶ Cfr. Chapoy Bonifaz, Beatriz, Dolores B., *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*, Op. Cit.

"La congruencia con el régimen federal exige abandonar el sistema de subsidios y poner bases objetivas de un mecanismo de apoyos fiscales del Gobierno Federal a los Estados y que, por tanto, es conveniente pensar en diversas fórmulas para que a través de participaciones en impuestos se logren estos propósitos."⁹⁷

4.1.3.2 Transferencias federales y estatales.

Las transferencias son recursos que se envían a los municipios para fines determinados previamente y que forman parte de programas federales o estatales.

También se identifican como aportaciones federales o estatales, y constituyen una amplia posibilidad de que los municipios obtengan recursos para atender servicios públicos determinados.

Las inversiones del gobierno federal se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual se divide en ramos o líneas presupuestarias, cada ramo corresponde a un programa específico de inversión o gasto.

Entre los años 1989 y 1995 la inversión federal estaba dividida en dos categorías Solidaridad y el Programa Normal del Presupuesto Federal. El PRONASOL⁹⁸ se encontraba en la línea presupuestaria conocida como Ramo 26, de ahí en adelante solidaridad se consideraba sinónimo del Ramo 26.

⁹⁷ Citado por De la Garza, Sergio F., *Derecho Financiero Mexicano*, Op. Cit., p. 259.

⁹⁸ El Programa Nacional de Solidaridad antes de 1989, tuvo como predecesor el Programa Desarrollo Regional.

Solidaridad implicó un gran esfuerzo de cooperación intergubernamental, todos sus programas se financiaron por el gobierno federal y los gobiernos estatales, generalmente un 50% federal el otro 50% estatal o bien 75% federal y 25% estatal.

Dentro de Solidaridad el programa que tenía mayor impacto en los municipios era el de *Fondos Municipales* iniciado en 1990 con dos objetivos principales: transferir recursos y fortalecer los gobiernos municipales en todo el país con la finalidad de ejecutar obras de beneficio social; el segundo objetivo era fortalecer la participación comunitaria y su injerencia en la toma de decisiones.

En general se puede decir que el PRONASOL creado en el sexenio del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, más que elogios obtuvo críticas, se dice que Solidaridad:

"era una herramienta política para fortalecer la figura del Partido Revolucionario Institucional (PRI), permitió que líderes estatales y municipales seleccionaran inversiones en proyectos con base en consideraciones electorales, ejecutados dichos proyectos su seguimiento era inadecuado, respecto a la operación y mantenimiento de obras terminadas."⁹⁹

Con la administración del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León desaparece PRONASOL en el año de 1995, y la mayor parte de los fondos que se asignaban para el desarrollo social (Ramo 26) se reasignaron en mayor

⁹⁹ Rodríguez, Victoria E., *La Descentralización en México*, Op. Cit., 206-207.

medida a los Estados, lo que era PRONASOL se denominó *Superación de la Pobreza*.

Los recursos del Ramo 26 se distribuían en tres Fondos principales:

- Fondo de Desarrollo Social Municipal,
- Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, y
- Fondo de Prioridades Estatales.

En el año de 1998 fue reorganizado el sistema de transferencias a Estados y municipios, para dar cumplimiento a los objetivos del PND 1995-2000¹⁰⁰. Se creó el *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, *"su importancia estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997. De tal manera, los estados y municipios ganan en términos de seguridad jurídica, transparencia y conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos, además de que pueden conservar las economías presupuestales generadas."*¹⁰¹

¹⁰⁰ Uno de los objetivos principales del ejecutivo federal era reformar el SNCF, fijándolo en los siguientes criterios:

- a) Ampliar las potestades tributarias de los estados y municipios, con el propósito de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y a la vez vincular más estrechamente los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.
- b) Aumentar los recursos que se transfieren a estados y municipios y hacer transparentes y generales los mecanismos de asignación.
- c) Complementar las participaciones con recursos adicionales que reflejen una transparencia de responsabilidades en el ejercicio del gasto.
- d) Mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales, y aprovechar las ventajas comparativas de cada orden de gobierno para realizar las tareas de fiscalización.
- e) Aumentar la importancia de las fuentes tributarias locales en relación con las transferencias federales en las finanzas de estados y municipios.

¹⁰¹ Escalante Macín, Jorge, *El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Avances en el Federalismo*, Crónica Legislativa, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, No. 12, 3a Época, enero-febrero, México, 2000, p. 77.

La LCF establece un mecanismo para determinar y asignar las aportaciones federales por entidad federativa, de esta manera los recursos no tienen un destino específico y la fiscalización de su aplicación corresponde a órganos de auditoría y evaluación a nivel estatal y municipal.

Al tratarse de un mecanismo de transferencia establecido en la Ley, este nuevo esquema:

- Pone en claro que cada uno de los Fondos se sustenta en reglas que señalan su monto y distribución entre las entidades federativas.
- Da seguridad a los Estados y a los municipios sobre la disponibilidad de los recursos.
- Señala responsabilidades en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los gastos.
- Fortalece las actividades de planeación y programación de gastos a las entidades federativas.
- Da solvencia financiera al establecer fechas para enterar los Fondos.
- Asegura que las economías generadas durante el año fiscal permanezcan en las entidades federativas.¹⁰²

A finales de 1997 es adicionada la LCF, con un Capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", con la finalidad de fijar bases legales firmes en la aplicación y operación de fondos de apoyo a actividades de los servicios públicos a cargo de Estados y municipios.

¹⁰² CFR. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Op. Cit., pp. 19-22.

De esta manera se establecen cinco fondos en beneficio de las entidades federativas y de los municipios con cargo a recursos federales, el artículo 25 de la LCF señala:

"respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los fondos siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FAFM y DF);
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

En 1999 la LCF sufre modificaciones y son adicionados dos nuevos fondos de aportaciones al Ramo 33:

1. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
2. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Así mismo, se determinó que el FAFM y DF apoyaría únicamente a los municipios del país, por lo que cambia su denominación a *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN)*.

En materia municipal los dos fondos más importantes son el FAIS (*Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social*) y el FORTAMUN, así la LCF establece en su artículo 32 el FAIS y en su artículo 36 el FORTAMUN.

La regulación de dichos fondos se regula en los artículos 32 a 38 de la citada ley:

"Art. 32: El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Este Fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones y restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley."

"Art. 33: Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillados, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias

pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Art. 35: Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior (Art. 34), que enfatiza el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;

b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;

c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y

d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado."

"Art.36: El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º

de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de esta Ley; al efecto, los gobiernos estatales deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que corresponda a cada Municipio por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministración, a más tardar el 31 de enero de cada año."

"Art. 37: Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, reciban los mismos a través de los Estados, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios tendrán las obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta Ley."

"Art. 38: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Estado, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Los Estados a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios a que se refiere el párrafo anterior."

4.1.3.3 Contribuciones o aportaciones de particulares.

Para Sergio Francisco de la Garza la contribución especial es:

*"la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica."*¹⁰³

Sánchez Gómez define a las contribuciones o aportaciones de mejoras de la siguiente manera:

*"son los tributos a cargo de las personas físicas y morales que deben enterar a la administración federal, estatal o municipal, por los beneficios que en forma directa logren los contribuyentes ubicados en el área de influencia, como consecuencia de una obra o servicio público y de conformidad con la legislación fiscal conducente."*¹⁰⁴

Las contribuciones especiales se pueden clasificar en contribuciones de mejoras y contribuciones por gasto; las primeras son aquellas que se dan por el beneficio que deriva de la realización de una obra pública o de alguna actividad estatal y las segundas, implican necesariamente que el Estado realice actividades provocadas por los contribuyentes y que impliquen un gasto público, o bien, su incremento.

¹⁰³ De la Garza, Sergio F. *Derecho Financiero Mexicano*, Op. Cit., p. 344.

¹⁰⁴ Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1998, p. 89.

En materia municipal este tipo de recursos se otorgan por los vecinos del municipio que se beneficien de obras públicas socialmente necesarias, se reciben de manera eventual.

El hecho generador de una contribución municipal se da:

"cuando el ayuntamiento realiza una obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de éstas deberán aportar una contribución especial; o bien; cuando el ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras."¹⁰⁵

4.1.3.4 Créditos.

Debido a que el Estado necesita para su funcionamiento y organización efectuar gastos, debe procurarse los medios económicos suficientes para cumplir con sus fines.

Por lo que nace la actividad financiera del Estado que es la función que desarrolla con el objeto de obtener los recursos necesarios para cumplir los gastos públicos destinados a satisfacer necesidades colectivas y realizar sus propios fines.

Como se ha observado en el desarrollo de la presente investigación una de las fuentes de ingreso que tiene el Estado para cubrir el gasto público de la

¹⁰⁵ De Avila Alfaro, José Luis, *Elaboración, Aprobación y Aplicación de la Ley de Ingresos Municipal, Hacienda Municipal*, INDETEC, No. 62, Año 18, marzo, Guadalajara, 1998, pp. 71-78.

Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios es la que establece el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución.

Otra fuente de ingresos la constituye el financiamiento, el artículo 2º de la Ley General de Deuda Pública menciona:

"Para los efectos de esta Ley se entiende por financiamiento la contratación dentro y fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de :

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.*
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.*
- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y*
- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores."*

Se debe entender por crédito:

"la transferencia de bienes que se hace en un momento dado por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado, y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos."¹⁰⁶

El financiamiento que pueden contratar los Estados y los municipios se sujeta a la legislación aplicable en cada entidad federativa, sin dejar de tener presente las prohibiciones que al respecto establece nuestra Carta Magna en su artículo 117 fracción VIII.

"Artículo 117: Los Estados no pueden, en ningún caso:

- ...
- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o*

¹⁰⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I (A-CH), Edición, UNAM-Porrúa, México, 1995, p.772.

particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas,¹⁰⁷ inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública."

Del artículo 117 constitucional fracción VIII destacan tres aspectos importantes:

- 1) Los Estados y municipios no pueden contratar con personas de nacionalidad extranjera.
- 2) Los Estados y municipios no pueden adquirir obligaciones que deban pagarse en moneda extranjera, aun cuando fuera a favor de personas mexicanas.
- 3) Los Estados y municipios no pueden contratar obligaciones cuyo pago deba hacerse fuera del territorio nacional, aun cuando sean en moneda nacional y con personas de nacionalidad mexicana.

En la contratación de créditos internos cada entidad federativa y municipios determinan los lineamientos para su celebración, mismos que están contenidos en leyes o decretos emitidos por el Congreso local, de acuerdo a su

¹⁰⁷ Se entiende por inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las entidades federativas, de los municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas. Cfr. Artículo 1º del Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos anuales.

Una característica importante en materia de contratación de financiamiento es que este generalmente se liga a las participaciones federales que los Estados y municipios reciben, debido a que las participaciones pueden ofrecerse como garantía de los créditos que puedan contratarse.

Al respecto el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal señala:

"Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos."

Debido a que en la contratación de créditos estatales y municipales no se cumple con los instrumentos previamente establecidos para su instrumentación, es decir, se observa una clara inobservancia de la normatividad aplicable, los créditos se ofrecen en razón de la garantía para cumplir con la obligación contraída y no en función de la calificación del proyecto.¹⁰⁸

¹⁰⁸ La calificación del proyecto es el análisis de la viabilidad económica de ese proyecto de inversión, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guardan entre sí los distintos conceptos de los estados

En general, si se interpreta a *contrario sensu* el artículo constitucional 117 fracción VIII, se entiende que Estados y municipio sólo pueden contratar obligaciones o empréstitos dentro del país, deben ser pagaderos en moneda nacional y contraídos con entidades o individuos de nacionalidad mexicana, deben contratarse para destinarse a obras públicas productivas.

4.2 Integración del gravámen municipal.

El artículo 115 constitucional fracción IV establece:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor."

Asimismo en su inciso a) señala "Percibirán las contribuciones, incluyendo tasa adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria..."

Para determinar la carga impositiva de las contribuciones se deben integrar aquellos elementos que permitan determinar el monto a cobrar por la tesorería municipal, dichos elementos son: sujeto, objeto, base, tasa, cuota y tarifa.

El sujeto puede ser activo o pasivo, el primero de ellos es aquel que tiene derecho de exigir el pago de los tributos, en este caso el municipio. Los sujetos pasivos son las personas físicas o morales obligadas a pagar el impuesto, es decir, los contribuyentes.

financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de éstos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fueren necesarias. Cfr. Artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Los sujetos activos que dentro del municipio estan autorizados como autoridades fiscales son:

- El Ayuntamiento,
- El Presidente Municipal,
- El Síndico Municipal, y
- El tesorero municipal.

El objeto de las contribuciones, productos o aprovechamientos, consiste en su hecho generador, aquellas situaciones jurídicas que se prevén en la Ley de Ingresos Municipales.

La base es la cantidad sobre la cual se va a determinar el impuesto o la contribución y la tasa es un porcentaje fijo de la base para determinado objeto tributario.

La cuota en una cantidad en dinero o en especie que las Leyes de Ingresos determinan para cobrar algún concepto. Y la tarifa refleja un mismo concepto tributario que la cuota.

Actualmente los ayuntamientos presentan algunos elementos tributarios de las contribuciones ante las legislaturas locales, lo anterior se encuentra fundamentado en el antepenúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional:

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que

servan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria."

Los elementos básicos de los gravámenes municipales son evaluados y aprobados por las legislaturas estatales, es decir, todos los montos fijados para el cobro de las contribuciones municipales son fijados por los Congresos Locales quienes se encargan de aprobar la Ley de Ingresos Municipales. Cabe mencionar que además de fijar los montos, las legislaturas locales también se encargan del cobro de las cantidades, debido a que en la mayoría de los casos los municipios no cuentan con la infraestructura necesaria para llevar a cabo la actividad de recaudación.

4.3 Participación del Municipio en la determinación del ingreso tributario.

Como se ha mencionado el municipio se encarga de elaborar un proyecto de Ley de Ingresos, que posteriormente presentará a la Legislatura Local para su examen y aprobación.

Al respecto Quintana Roldán señala:

"Al no tener el Municipio facultades legislativas formales, su ayuntamiento no está en capacidad de imponer ningún tipo de tributos o de definir contribuciones. Por ende estará supeditado a la gestión del Poder Legislativo y dentro de un complejo marco de ordenamientos."¹⁰⁹

De tal manera, el proyecto de ley se elabora por la Tesorería Municipal conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados, los Códigos

¹⁰⁹ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, Op. Cit., p. 388.

Fiscales y Ley de Hacienda, ambos municipales, así como convenios de colaboración fiscal.

Para elaborar la Ley de Ingresos la tesorería municipal debe: identificar las fuentes y los conceptos que representan ingresos propios; observar los lineamientos generales establecidos por el Congreso del Estado y las leyes municipales, y tener presente la fecha en que deberá presentar el proyecto ante el Congreso estatal.¹¹⁰

Una vez que la tesorería municipal ha elaborado el proyecto de ley, la somete al ayuntamiento en sesión de cabildo para discutir los conceptos de ingreso, las cuotas y tarifas determinadas, y posteriormente procede a aprobarlo.

Aprobado el proyecto de ley por el ayuntamiento, el Presidente Municipal se encarga de presentar el proyecto al Congreso del Estado para su discusión, sanción y aprobación. Posteriormente es enviado al ejecutivo estatal para su publicación.

4.4 Prospectiva del ingreso municipal.

Una tendencia actual en materia de finanzas públicas municipales es la referente a su fortalecimiento, con la finalidad de lograr una mayor autonomía y hacer más eficaz el manejo de los servicios públicos.

¹¹⁰ Cfr. De Avila Alfaro, José Luis, *Elaboración, Aprobación y Aplicación de la Ley de Ingresos Municipal*, Op. Cit., pp. 75-76.

LA HACIENDA MUNICIPAL

Al respecto cabe señalar que actualmente la mayor parte de ingresos que conforman la hacienda municipal provienen de las participaciones y fondos del gobierno federal.

De esta manera, en nuestro país los ingresos tributarios se recaudan en gran medida por el gobierno central, aun a pesar de todos los intentos de descentralización efectuados en materia fiscal que han sido orientados únicamente en materia de gasto público.

La necesidad de fortalecer los gobiernos municipales para que puedan gozar de una potestad tributaria, implica también que de la misma manera tengan una verdadera responsabilidad fiscal intergubernamental.

El hecho de presentarse una mayor responsabilidad fiscal intergubernamental se hace evidente puesto que sólo así se podrán generar contribuciones propias y los recursos necesarios para satisfacer los servicios públicos que la población demanda, además de hacer responsable al municipio de sus propias políticas de desarrollo.

En los últimos años la política de fortalecimiento de los municipios ha sido incrementada en materia de ingresos federales, pero su capacidad de allegarse de recursos propios ha sido mermada, mermándose así su autonomía financiera.

Es necesario dotar al municipio, sino es posible de potestades tributarias al menos de una mayor competencia tributaria que le permita incrementar sus finanzas públicas disminuyendo su dependencia de los ingresos federales,

asimismo deben tener acceso directo a aquellos recursos fiscales generados directamente dentro de su territorio.

Si se realiza un análisis de todos los impuestos existentes en México, se puede señalar que entre los más importantes se encuentran el Impuesto Sobre la Renta de personas morales y el de personas físicas, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial Sobre producción y Servicios; a continuación se analizará la posibilidad de su descentralización.

El Impuesto Sobre la Renta se divide en impuesto de personas morales y en impuesto de personas físicas. El Impuesto Sobre la Renta de personas morales se paga en función de una cuota proporcional o tasa, descentralizarlo podría crear una disminución recaudatoria, debido a que la imposición de diversas cuotas o tasas impositivas en los distintos estados traería como consecuencia la pérdida de utilidades fiscales a aquellos estados que no otorgarán mayores ventajas fiscales.

El impuesto sobre la renta de personas morales además es poco susceptible de descentralizar porque al referirnos a empresas matrices o bien a sus sucursales, descentralizarlo provocaría una reducción en la recaudación de aquellos estados en los cuales se ubiquen únicamente sucursales, creándose así una situación de desventaja entre las entidades federativas.

El Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas es más susceptible de descentralizar, porque aun no se hace evidente que el elemento fiscal sea

determinante para originar desplazamientos del trabajo a otras jurisdicciones.¹¹¹

Descentralizar este impuesto trae consigo la necesidad de que los gobiernos locales fortalezcan y modernicen sus sistemas de administración fiscal.

Este impuesto al igual que el de las personas morales, es de alta movilidad, por lo cual se hace evidente su operación por el gobierno federal. No obstante pudiera ser descentralizado en dos modalidades:

- 1) Esquema por el cual los estados tuvieran acceso a los rendimientos territoriales del impuesto a través de un porcentaje respecto de la recaudación total del impuesto, y
- 2) La participación de los estados con un tramo impositivo o recargo en la tasa del impuesto.

En el primer caso los estados tendrían acceso a un porcentaje del impuesto en su territorio, a cambio de reducir en la misma cantidad sus ingresos por concepto de participaciones. Asimismo para evitar que con el tiempo se den grandes desigualdades entre las entidades federativas por la diferencia de ingresos que se puedan obtener, sería necesario la creación de un fondo federal para hacer posible el desarrollo de aquellas regiones más pobres en todo el país.

¹¹¹ Cfr. Michel Uribe, Hugo Alberto, *El Federalismo y la Hacienda Pública: Principios Fundamentales*, INDETEC, Revista Bimestral, No. 119, Guadalajara, 1999.

Si los estados participarán con un tramo impositivo en la tarifa del impuesto que recaiga en el ingreso de las personas físicas, sería posible que obtuvieran los ingresos que requieran para cubrir sus necesidades, ya que los estados podrían aumentar la carga fiscal en su territorio pudiendo ampliar su base gravable a la par que sus ingresos. Sin embargo es posible que al descentralizar el impuesto sobre la renta de las personas físicas se afectará a aquellas entidades federativas en donde un amplio margen de la población obtenga ingresos mínimos.

Respecto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a diferencia del impuesto sobre la renta, grava el consumo y no el ingreso. La recaudación local del impuesto no siempre es igual al importe que pagan los contribuyentes, ya que en las administraciones locales únicamente se entera el valor del impuesto generado en su última etapa. El impuesto se declara con base en el domicilio fiscal de la empresa matriz por lo tanto si esta tuviera sucursales el impuesto recaudado por ellas beneficiaría a la jurisdicción de la empresa matriz. Por lo tanto descentralizar el IVA traería como consecuencia altos costos y complejidad administrativa.

Por último el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) es susceptible de ser descentralizado a los estados, ya que son impuestos de fácil administración, es un impuesto de una sola etapa y la base de contribuyentes se identifica sin mayor problema. Es necesario que las distintas tasas interestatales sean iguales o que tengan una variación mínima.

En caso de descentralizarse impuestos federales en beneficio de los estados, sería conveniente que éstos pudieran reducir su dependencia de las participaciones federales en un setenta por ciento.

En materia de ingresos municipales, los impuestos que le son propios son el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles.

Respecto al impuesto predial es necesario que las administraciones municipales revisen el valor catastral base del gravámen y las tasas impositivas, para lo cual se hace necesario actualizar el catastro.

Otra posibilidad de lograr un incremento en los ingresos municipales propias sería a través de aumentar la base de contribuyentes, además si consideramos que el registro de contribuyentes realiza una serie de funciones útiles para iniciar la obtención de ingresos tributarios; funciones que van desde la captura, integración, manejo, actualización y conservación de la información referente a los contribuyentes; entonces las administraciones municipales estarían en posibilidad de detectar a aquellos contribuyentes morosos requiriéndoles el cobro coactivo de sus obligaciones fiscales obteniendo así mayores ingresos.

El registro de contribuyentes municipal serviría en aquellos casos en los que las obligaciones fiscales sean constantes, por ejemplo en el caso del impuesto predial o de la prestación de los servicios públicos.

Otra posibilidad de lograr fortalecer las haciendas municipales sería a través de la concesión de determinados servicios públicos, que no son

LA HACIENDA MUNICIPAL

considerados como bienes puros, al sector privado; con esto los gobiernos municipales ahorrarían aquellos recursos destinados a la prestación de tales servicios y obtendrían a la vez más ingresos.

Así las administraciones municipales deben tratar de obtener mayores ingresos propios, buscando que su comunidad participe en proporcionar recursos financieros y generar servicios.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El municipio es considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados federados. La Constitución y las leyes mexicanas se refieren a un municipio libre, autónomo en sus asuntos internos, pero en realidad los municipios aun no ejercen la libertad y la independencia establecida en la Constitución.

SEGUNDA.- La autonomía municipal se visualiza en tres vertientes: política, administrativa y financiera. La autonomía política se observa en la existencia, dentro de su estructura, de un órgano elegido democráticamente, en la capacidad que tiene el municipio de resolver todos sus asuntos internos. La autonomía administrativa deriva de la política, y consiste en la capacidad de gestionar las decisiones tomadas a partir de su autonomía política, y por último la autonomía financiera que es la capacidad de obtener recursos y emplearlos.

TERCERA.- La potestad legislativa municipal esta limitada únicamente a una potestad reglamentaria de las leyes que le son aplicables, debido a que los municipios no cuentan con un órgano legislativo facultado para emitir leyes; esa facultad se ha conferido a los congresos: federal y estatal.

CUARTA.- Es necesario implantar y ejercer una verdadera descentralización horizontal y vertical en el ámbito municipal, es decir, se debe considerar al municipio mexicano su auténtico nivel de gobierno, asimismo se

le debe otorgar para sí, el principio de la división de poderes con lo que podrán repartir el poder público y lograr un mejor funcionamiento de sus órganos.

QUINTA.- En cuanto a la evolución histórica del municipio se debe señalar que el primer ordenamiento constitucional que regule esta institución en los antecedentes políticos de nuestro país, fue la Constitución Gaditana de 1812, de ahí en adelante los posteriores ordenamientos le tratan de manera distinta o bien no le contemplan.

SEXTA.- Es hasta la Constitución Política de 1917 cuando se regulan de manera precisa cuestiones de índole municipal en el artículo 115. Este precepto constitucional ha sufrido once reformas a la fecha, reformas que han contribuido a su fortalecimiento. Las reformas más importantes son la de 1983 y la de 1999, a través de las cuales se definen facultades propias de los ayuntamientos mexicanos, la obtención de ingresos propios, la asignación y prestación de servicios públicos.

SÉPTIMA.- La reforma de 1999 contiene una serie de cuestiones que de manera directa repercuten en las haciendas municipales, sin embargo una cuestión que le reviste aun de más importancia es el hecho de ser producto del poder legislativo y no del poder ejecutivo federal. En este sentido se puede advertir que si se fortalece al poder legislativo, éste puede establecer competencias y delegar aquellas funciones que corresponden a los gobiernos municipales.

OCTAVA.- El federalismo es una estructura jurídica, política y económica del Estado, nuestro país ha optado por la forma de gobierno federal,

con lo cual se convierte en una característica importante de nuestro sistema político. No obstante es notoria una profunda centralización producto de un sistema presidencialista.

NOVENA.- En los últimos años la política de gobierno se ha basado en el fortalecimiento de los principios del Estado federal a través de los planes nacionales de desarrollo, sin embargo dichas políticas no han podido ser instrumentadas del todo.

DÉCIMA.- Una de las políticas más importantes en los últimos años observada en la planeación nacional, ha sido la de descentralización, a través de la cual se delegan funciones, se establecen equilibrios y se puede regenerar al sistema. La descentralización se ha utilizado como un medio para desarrollar nuestro federalismo, de tal manera se pretende fortalecer el sistema federal por medio del fortalecimiento de los municipios.

DÉCIMO PRIMERA.- De nuestro sistema federal deriva un régimen de distribución de competencias, en cuanto a la competencia tributaria hay que señalar que la potestad tributaria se encuentra dividida entre la federación y los Estados, careciendo de ésta los municipios, quienes únicamente gozan de competencia tributaria, es decir, tienen la facultad de recaudar los ingresos más no de imponerlos.

DÉCIMO SEGUNDA.- Un factor importante para lograr fortalecer el federalismo fiscal en México, sería el lograr una asignación óptima de potestades tributarias, esto es, que los distintos niveles de gobierno (federal,

estatal y municipal) tengan la capacidad de recaudar los ingresos que se generen en su territorio y de asignarlos a su gasto.

DÉCIMO TERCERA.- Uno de los principales problemas que se encuentran en las haciendas municipales y que les impide realizar sus cometidos de manera eficaz, es la falta de recursos financieros, por lo tanto es necesario realizar una reforma municipal que contemple una mejor capacitación profesional del personal que labora en los distintos organismos municipales. En concreto, el personal que trabaja en la Tesorería Municipal y el encargado de recaudar los ingresos, también deberá contemplarse el otorgamiento de una competencia tributaria plena a los ayuntamientos municipales.

DÉCIMO CUARTA.- La coordinación fiscal, como mecanismo de distribución de ingresos federales, desempeña un papel muy importante en lo que se refiere a los ingresos municipales, a través de la Ley de Coordinación Fiscal se establecen bases de colaboración en la materia entre la Federación, los Estados y los municipios, además de disposiciones encaminadas a lograr una recaudación equilibrada con la distribución de las participaciones federales.

DÉCIMO QUINTA.- Para lograr cubrir sus necesidades de gasto los municipios tienen la posibilidad de contratar financiamientos para allegarse de recursos, siempre y cuando otorguen en garantía las participaciones que por concepto de ingresos federales les corresponden, para lo cual deben observar lo previsto en la fracción VIII del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal y su respectivo reglamento.

DÉCIMO SEXTA.- Una forma de que los gobiernos locales y municipales se alleguen de recursos, sería por medio de la descentralización de impuestos, la cual requiere necesariamente de dos aspectos fundamentales: un aumento de la responsabilidad fiscal de las entidades federativas, y la reducción de su dependencia financiera del gobierno federal para que puedan disponer de aquellos recursos fiscales generados en su territorio.

DÉCIMO SEPTIMA.- Con la descentralización de impuestos federales se pretende otorgar a los gobiernos locales una mayor competencia tributaria, de esta manera los gobiernos municipales se beneficiarían al entregarles los estados un porcentaje del total de ingresos recaudados.

DÉCIMO OCTAVA.- De los impuestos federales que tienen un amplio margen de recaudación y que pueden ser descentralizados en beneficio de las finanzas públicas estatales y municipales, se encuentran el Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

DÉCIMO NOVENA.- Sería conveniente alcanzar un porcentaje de ingresos propios de manera mínima por el equivalente a una tercera parte de los ingresos del estado; ello se lograría desvinculando competencias federales en materias gravables a la producción o al consumo.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª Edición, Porrúa, México, 1999.

Arrijo Vizcalno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 15ª Edición, Themis, México, 2000.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª Edición, Porrúa, México, 1999.

_____, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 5ª Edición, Porrúa, México, 1998.

Chapoy Bonifaz, Dolores B., *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales, Mecanismos de Conciliación*, 1ª Edición, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992.

Dana Montaña, Salvador, *Teoría General del Estado*, 1ª Edición, Depalma, Buenos Aires, 1984.

De la Garza, Sergio F., *Derecho Financiero Mexicano*, 17ª Edición, Porrúa, México, 1992.

_____, *El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno*, 2ª Edición, EPESSA, México, 1992.

Dromi, José Alberto, *Derecho Administrativo*, 6ª Edición, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1997.

Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1998.

Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, 32ª Edición, Porrúa, México, 1998.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39ª Edición, Porrúa, México, 1999.

- Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 14ª Edición, Porrúa, México, 1999.
- Madariaga, Salvador De, *Biografía de Hernán Córtes*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1970.
- Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 4ª Edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1990.
- Mejía Lira, José, *Problemática y Desarrollo Municipal*, 1ª Edición, Plaza Valadés-Universidad Iberoamericana, México, 1994.
- Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México*, 1ª Edición, UNAM, México, 1979.
- Ochoa Campos Moisés, *La Reforma Municipal*, 3ª Edición, Porrúa, México, 1985.
- Olivera, Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª Edición, Porrúa, México, 1987.
- Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, 2ª Edición, Porrúa, México, 1998.
- Quintana Valtierra, Jesús, Rojas Yañez, Jorge, *Derecho Tributario Mexicano*, 1ª Edición, Trillas, México, 1991.
- Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, 14ª Edición, Porrúa, México, 1985.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 3ª Edición, Porrúa, México, 1998.
- Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 1ª Edición, Harla, México, 1986.
- Rodríguez Victoria, E., *La Descentralización en México, De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 4ª Edición, Porrúa, México, 1999.

_____. *Reforma Municipal, La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1987.

Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1998.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1998.
_____. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, 10ª Edición, Porrúa, México, 1991.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª Edición, Porrúa, México, 1994.

_____. *Leyes Fundamentales de México 1808- 1997*, 20ª Edición, Porrúa, México, 1997.

Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado*, 1ª Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I (A-CH), 9ª Edición, UNAM-Porrúa, México, 1995.

Diccionario Jurídico Mexicano, Segundo Tomo (D-H), 13ª Edición, UNAM-Porrúa, México, 1999.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Vol. I, Tomo II, Serie IV, 4ª Edición, Miguel Angel Porrúa, México, 1994.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 133ª Edición, Porrúa, México, 2000.

Ley de Bienes Nacionales.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Planeación.

Ley de Deuda Pública.

Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, Diario Oficial de la Federación del 7 de julio de 1982.

PLANES Y PROGRAMAS

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, Talleres de Imprenta Madero, México, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Publicado el 29 de mayo del 2001, en el Diario Oficial de la Federación.

Programa para un Nuevo Federalismo, 1995-2000, Balance Sexenal, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de México, 2000.

HEMEROGRAFÍA

Crónica Legislativa, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, No. 12, 3a Época, enero-febrero, México, 2000.

BIBLIOGRAFÍA

Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 4, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.

Foro Hacendario, ICAHEM, Publicación Bimestral, Época I, Año 1, Número 3, Estado de México Junio 2000.

Hacienda Municipal, INDETEC, No. 62, Año 18, marzo, Guadalajara, 1998.

INDETEC, No. 119, noviembre- diciembre, Guadalajara, 1999.

Trimestre fiscal, INDETEC, No. 66, abril- junio, Guadalajara, 1999.

PÁGINAS WEB

Web://www.cedemun.gob.mx.

Web://www.juridicas.com.mx.

Web://www.congresodelaunion.gob.mx.