



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN

REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA EL FINANCIAMIENTO  
Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO  
(Aspectos Fiscales)

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
EDUARDO MEDINA CORONADO

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉX. MÉXICO

2004



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.

## **A DIOS:**

Por su bondad y poder infinitos,  
dador de todo bien universal.

## **IN MEMORIAM**

### **A MI MADRE:**

**Carmen Coronado Juárez**

Por haberme dado y guiado en la vida,  
brindándome su ayuda en todo  
momento sin esperar nada a cambio,  
sólo mi superación personal.

### **A MIS HERMANOS:**

Juan, Tomás, Agustín, José, Carmelita  
y Lupita que supieron ser pacientes y  
que sin su motivación no hubiese  
alcanzado este peldaño en mi vida.

### **A MI ESPOSA:**

**Rosa Elena Salcedo Bustamante**

Por su paciencia, amor y comprensión,  
ya que sin su ayuda no hubiese visto  
nunca la terminación del presente  
trabajo.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO:**

Por capacitarme para enfrentar con éxito  
los retos de mi profesión.

**A LA E.N.E.P. CAMPUS ARAGÓN:**

Por haberme dado las bases para  
ser un buen profesionista.

**A TODOS MIS PROFESORES:**

Sin importar grado o escuela.

Muchas Gracias.

### **A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:**

Porque gracias a su amistad y ejemplo,  
motivaron la realización de este trabajo.

### **A TODAS AQUELLAS PERSONAS:**

Que de cualquier manera influyeron para la  
terminación de esta humilde investigación,  
esperando sea superada.

Gracias.

## INDICE

### REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA EL FINANCIAMIENTO Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO (Aspectos Fiscales)

	Página
INTRODUCCIÓN.....	I

#### CAPITULO I CONCEPTO DE MUNICIPIO

A. Concepto de Municipio.....	1
B. Antecedentes en México.....	5
C. Fines que Persigue.....	11
D. Organización y Funciones.....	14

**CAPITULO II**  
**RECURSOS ECONOMICOS DEL MUNICIPIO Y EL ARTICULO 115**  
**CONSTITUCIONAL**

<b>A.</b>	Ingresos Municipales.....	24
<b>B.</b>	Causas que Originaron la Reforma al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	35
<b>C.</b>	El Sistema Actual de Nuestra Carta Magna y sus Perspectivas.....	52

**CAPITULO III**  
**LA LEY DE COORDINACION FISCAL**

<b>A.</b>	El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	73
<b>B.</b>	Organismos que Intervienen en la Coordinación Fiscal.....	81
<b>C.</b>	Relaciones Fiscales de las Entidades Federativas y el Poder Central.....	88
<b>D.</b>	Las Participaciones a los Municipios.....	95

<b>PROPOSICIONES.....</b>	107
---------------------------	-----

<b>CONCLUSIONES.....</b>	110
--------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	116
--------------------------	-----

## INTRODUCCION

Históricamente, el municipio ha sido considerado como la célula básica de organización política y territorial en nuestro país, y como piedra angular del desarrollo democrático de los pueblos.

La Reforma Municipal dada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado en el año de 1983, avanzó gradualmente, al efervescente cobro de conciencia en la importancia de la vida del municipio y al dinámico proceso de su instrumentación normativa, sucediendo una modificación radical en las haciendas públicas, en la amplitud de los servicios comunales asumidos y en el ensanchamiento del pluralismo político. Hoy, además de contar con los recursos fiscales derivados de la propiedad, los municipios han multiplicado las participaciones federales que reciben; aunque no en la forma como lo ordenó la reforma en nuestra Carta Magna.

Esta reforma ha servido como punto de partida para que notables juristas analicen y escriban sobre cuestiones municipales que nos llevarán sin duda a entender mejor la vida municipal, a su vez que se ha propiciado la multiplicación de estudios acerca del Municipio. Cabe aclarar que son pocos los trabajos que se encuentran al alcance del público, pero estos trabajos desgraciadamente resultan de tipo monográfico, algunos otros plantean cuestiones de urbanismo, vivienda, ecología; que si bien son de interesante observación científica, de ninguna manera presentan a nuestra institución con la visión de fondo que amerita.

En la época en que vivimos, adquiere mayor importancia la necesidad de conocer y entender a nuestras instituciones, como lo es la municipal; ya que sólo así podremos coadyuvar al encuentro de soluciones a la problemática nacional que en la realidad no se han dado y únicamente han quedado en el escritorio de los que dicen preocuparse por esta institución.

Para fortalecer al municipio, se requiere primeramente de una mentalidad ajena al unilateral e irrazonable autoritarismo centralista, quien cree tener soluciones para todo, sin tenerlas en realidad.

Si estudiamos con atención nuestra historia municipal vamos a observar que muchos de nuestros actuales problemas son ya muy viejos y aún en la actualidad no han sido resueltos.

Todo lo anterior probablemente se debe a la cantidad de municipios que existen en el territorio nacional, por lo que ha sido motivo de abandono por parte de nuestros gobernantes que no le han permitido alcanzar su independencia económica, así como su madurez política a esta institución. Además no se les ha dado la orientación adecuada a quienes tienen la responsabilidad jurídica y administrativa para dirigirla en forma más eficiente y dinámica.

La finalidad del presente trabajo, tiene como objetivo insistir en que la institución municipal sea considerada como organización vital para que la interrelación municipal haga posible una mayor fortaleza del Estado Mexicano.

Así como también, hemos tratado de señalar cuáles son esos problemas y al mismo tiempo darle un enfoque Jurídico Fiscal para que satisfaga sus más mínimas necesidades en materia de servicios públicos, pugnando por que se le tome más interés a esta institución, para que en un futuro que no sea tan lejano sea más democrática, tenga autonomía financiera y verdaderamente sea libre como lo establece el artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El autor  
México, D.F., noviembre de 2003.

# **CAPITULO I**

## **CONCEPTO DE MUNICIPIO**

### **A. CONCEPTO DE MUNICIPIO**

El producto de esta investigación, nos lleva a la realidad de que aún los más prestigiados tratadistas, difieren en su conceptualización al emitir diferentes criterios respecto a éste.

A continuación nos referiremos a las definiciones que sobre el municipio han estructurado diversos autores:

El Licenciado Sergio Fco. de la Garza señala que: "Municipio es una comunidad natural, esencialmente democrática en determinado territorio, que con personalidad jurídica persigue la satisfacción de las necesidades

impuestas por la convivencia de varias familias radicadas en el territorio de que se trata.”<sup>1</sup>

Para el tratadista Juan Ugarte Cortés en su obra titulada La Reforma Municipal, el “Municipio es una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente.”<sup>2</sup>

Miguel Acosta Romero define a esta institución como: “El Municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud.”<sup>3</sup>

También para Gabino Fraga, “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra 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.”<sup>4</sup>

La Licenciada Teresita Rendón Huerta Barrera en su obra de Derecho Municipal, considera a esta institución de la siguiente manera: “Municipio es la entidad Político-Jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> De la Garza, Sergio Fco. Revista de Derecho y Ciencias Sociales. No. 87. Editorial Jus. México, 1945. p. 319.

<sup>2</sup> Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. p. 203.

<sup>3</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 6a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. p. 378.

<sup>4</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 17a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977, p. 206. (TOMO UNICO).

<sup>5</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. p. 13.

“Se conceptúa también al municipio como una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político.”<sup>6</sup>

Rafael de Pina Vara estima que es el “Municipio. conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.”<sup>7</sup>

A su vez el Diccionario Kapelusz de la Lengua Española enriquece esta definición considerándolo como: “Municipio. unidad territorial administrativa, formada por una población y cierta extensión de territorio alrededor de ella. Organismo administrativo que gobierna esa unidad.”<sup>8</sup>

Existen dos tendencias diferentes acerca del nacimiento del municipio: una que nos habla de la corriente sociológica o iusnaturalista, mejor conocida como tendencia natural del asociacionismo humano, y la otra; que es la legalista o formalista.

La doctrina iusnaturalista considera al municipio como una creación natural, como una evolución histórica de los pueblos, conducidos por su natural inclinación a la sociabilidad. Sostienen que el municipio es ya una forma de organización política determinada, que aparece en un momento dado de la historia; además, afirman que el municipio es una comunidad perfecta, aunque no todas las comunidades perfectas sean municipios.

---

<sup>6</sup> Enciclopedia Espasa-Calpe. Tomo 37.

<sup>7</sup> De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 19a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

<sup>8</sup> Diccionario Kapelusz de la Lengua Española.

En suma, el municipio es una verdadera comunidad, como en forma decidida la ha reconocido expresamente la "Sociología de las Formas Sociales."

Veamos ahora qué soluciones obtenemos de la proyección de la filosofía política sobre el municipio. Desde luego encontramos que el municipio es una comunidad humana natural, es decir, todo lo opuesto a una creación arbitraria de los hombres que lo constituyen.

La raíz y el fundamento de esta afirmación la encontramos en la naturaleza sociable del hombre. En efecto, toda la sociología y la filosofía de innegable valor, desde tiempos remotos, ha afirmado que el hombre es un ser naturalmente sociable.

Este círculo social al cual se ordena la persona humana en vista de las imperfecciones de la sociedad familiar, es el municipio, que viene a resultar la primera forma de la sociedad civil como una extensión espontánea y natural de la familia.

Para esta teoría, el municipio nace espontáneamente, no lo crea el Estado, sino que lo reconoce solamente por su existencia.

La otra corriente (legalista o formalista), de la doctrina que hace énfasis en que el municipio es una creación del Estado. No niega la base sociológica, o el origen asociativo del mismo, sino que tan sólo realiza una tendencia ideológica, la del positivismo, para llamar la atención sobre ciertas consecuencias y efectos que se pueden derivar de una tal concepción positivista del municipio.

Preocupados por un rigor dogmático, desarrollado en exceso, los autores positivistas, en general, afirman que el Municipio es creación del Estado o de la Ley. Realmente no se preocupan por los problemas del origen del Municipio

histórico ni del origen mismo del poder político su planteamiento, es un planteamiento jurídico formal, en el que todo lo jurídico se reduce al Derecho Positivo. Así entendido, el Municipio no es otra cosa sino un criterio formal de división política y territorial del Estado.

A nuestro criterio consideramos que la corriente que más se apega a los orígenes del municipio, es la sociológica o iusnaturalista; porque indiscutiblemente ha sido el municipio una comunidad básica, o sea, un asociamiento primario y fundamental de seres humanos.

Siempre se ha visto así al municipio por la doctrina, al aparecer como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del hombre.

Como conclusión, creemos que la definición que se apegaría más a la realidad aunque motive a la crítica universal, es la siguiente:

El Municipio, es una comunidad de gentes que se organiza libremente en determinado territorio, procurando satisfacer sus necesidades básicas de vecindad y convivencia, que tiene el carácter de institución con personalidad jurídica reconocida por el Derecho, patrimonio propio e independencia política y administrativa; de acuerdo a lo que establece nuestra Carta Magna, las constituciones de los estados y sus propias leyes orgánicas.

## **B. ANTECEDENTES EN MEXICO**

Conforme a los antecedentes que se tienen del municipio en nuestro país, no existe una precisión exacta acerca del origen de éste, ya que; como se dijo al principio del presente trabajo, diversos autores difieren en los datos que aportan para el conocimiento del mismo.

En Cuanto a la historia del municipio se refiere, trataremos de apegarnos a las versiones de autores que creemos más cerca están de la verdad, y que al respecto consideran lo siguiente:

Según la licenciada Teresita Rendón Huerta Barrera, comenta que en 1519, Cortés desembarcó en las costas indígenas de Chalchihuecan, cerca de la actual Veracruz ("Verdadera cruz"), pues se cuenta que el desembarco se produjo en un jueves santo de la cruz; jueves o viernes santo, el 22 de abril de 1519 e inició sus operaciones con dos actos simbólicos; la quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba, y la solemne fundación de un ayuntamiento.

Con los poderes que Cortés recibió de Cuba, y la de aquellos en su calidad de representantes de la corona española en México, recibió nuevos poderes; y habiendo legalizado así de la mejor manera que pudo su ascenso a un mando independiente condujo su ejército hasta la meseta central de México. Aprovechando astutamente las supersticiones de Moctezuma, efectuó Cortés la entrada pacífica de su ejército en Tenochtitlan, ciudad que con el tiempo fue saqueada y destruida.

La rivalidad entre Velázquez y Cortés se hace radicar en el financiamiento de la armada, ambos exageraban su participación, pero de lo que no cabe duda es que Cortés puso lo poco o mucho que tenía en bienes y crédito, y por su parte Velázquez también había contribuido, tal vez hasta el momento de salir la armada de Santiago de Baracoa el día 18 de noviembre de 1518, de cualquier forma la armada resultó insuficiente.

Posteriormente la junta nombrada por Carlos V para conocer de las diferencias entre ambos, falló prohibiendo a Velázquez que en lo sucesivo se mezclara en los asuntos de la Nueva España.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit., pp. 92.

De lo anterior, la licenciada Teresita Rendón Huerta Barrera, hace alusión a otros autores, y lo resume de la siguiente manera:

“Podemos sintetizar de acuerdo a los autores, en tres grupos las explicaciones acerca de las causas que determinaron la fundación del primer ayuntamiento en la Nueva España, de la manera siguiente:

- A)** Esquivel y Obregón quien señala que el municipio surge como consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés.
  
- B)** Bernal Díaz del Castillo quien hace radicar el establecimiento del primer Municipio en México, en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces gobernador de Cuba - Diego Velásquez - y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestara.
  
- C)** Gelpi Ferro, quien afirma que el Municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la península Ibérica.

Consideramos que en realidad estas tres explicaciones son complementarias y que dada la personalidad de Don Hernán Cortés fuese su móvil el que señala Bernal Días del Castillo más que un verdadero espíritu jurídico.”<sup>10</sup>

“La conquista española propició, para efectos de organización de la vida local, la introducción del municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que

---

<sup>10</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. cit., p. 93.

la fundación del primer ayuntamiento le asignó a Cortés la legalidad y la legitimidad para emprender la conquista de tierras mexicanas.

De esa manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes; por un lado, la incorporación de los autóctonos al marco municipal español, mediante su designación para ocupar cargos de alcaldes y regidores; por el otro, la fundación de ciudades o municipios españoles.

De acuerdo a las ordenanzas de 1525, dictadas por el propio Cortés, se detallaron los principios fundamentales de la organización municipal. Estas disposiciones expresaron los principios mínimos de organización política y social de la vida local que, a la postre, se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen gobierno.

Es importante señalar que el régimen municipal colonial no escapó a las características de la administración patrimonial, es decir, hacer de los cargos públicos un patrimonio propio, con excepción de la ciudad de México, en donde desde 1528 se eligieron a los regidores.

Ante las funciones y atribuciones que tenía el municipio en relación a la vida local, necesitaba de recursos económicos y financieros para solventar los gastos de administración y gestión, para tal efecto tenía bienes que se dividían en dos clases: los comunes y los propios.

- A.** Los bienes comunes eran bienes de disfrute en comunidad por los vecinos tales como las fuentes y plazas donde se realizaban las ferias y los mercados, los lugares de reunión del ayuntamiento, los arenales de la ribera de los ríos, los lugares donde se efectuaban las carreras de caballos y los montes, así como también; los lugares que eran otorgados para el bien comunal.

Si bien es cierto que los comunes no eran propiamente una fuente de ingresos para el municipio, por el hecho de ser administrados en forma de distribución de la riqueza.

- B.** Los bienes propios eran bienes rústicos o urbanos que se arrendaban o administraban directamente por el municipio, dedicando sus productos a los gastos para que los vecinos no tuvieran que pagar gravamen alguno o para que sólo contribuyeran para cubrir el déficit restante. El arrendamiento de propios se hacía en remate público al mejor postor y cada año debía rendir cuenta de ingresos y egresos en el fondo de propios.

Cuando el producto de éstos no bastaba para cubrir los servicios públicos, se acudía a los arbitrios, que solían consistir en: impuestos por una obra determinada o servicio, contribuciones forzadas por requerimiento real o ante un hecho específico.

Es bien cierto que la integración de las autoridades y oficiales no fue uniforme durante la época colonial, por lo que solamente se describen algunas de las funciones a nivel de villa, como son las siguientes:

1. Alcalde ordinario.
2. Regidores.
3. Alférez.
4. Alguacil mayor.
5. Procurador (antecedentes del síndico).
6. Escribano.
7. Fiel ejecutor.

Además de las autoridades y oficiales citados se mencionan y describen los siguientes cargos:

- a) Depositario general.
- b) Contador mayor de menores.
- c) Procurador mayor de pobres.
- d) Obrero mayor.
- e) Juez de carros.
- f) Juez de coliseo.
- g) Diputado de alhóndigas y pósito.

Seguramente, estos oficiales existieron en las ciudades o municipios con mayor población, por lo que no se pueden generalizar estos cargos para todos los municipios.

El municipio colonial era, evidentemente, una institución que fue regulada por las ordenanzas de Cortés, las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las indias, las ordenanzas de intendentes, las leyes de Recopilación de las indias, y la Constitución de Cádiz.

No es de extrañar, entonces, que desde el municipio se levantaran voces independentistas que exigían mayor libertad y autonomía municipal.”<sup>11</sup>

Como podemos apreciar, tal vez resulten abundantes los antecedentes que sobre el municipio se han escrito; pero todo se hizo con la finalidad de poder contemplar y saber como se ha venido desarrollando el tema que tratamos.

A mayor abundamiento, el estudio del municipio se ha considerado como de

---

<sup>11</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Ediciones INAP-CONACYT. México, 1985. p. 121.

un alto valor histórico, ya que éste forma la base de la división territorial de los estados, así como de su organización política y administrativa.

Las investigaciones que se han hecho sobre el mismo, no alcanzan a ver la magnitud de los problemas que atañen al municipio. Si hacemos una comparación somera de los inicios del municipio hasta nuestros días, vemos que el cambio que ha tenido es relativo al actual.

Tanto desde el punto de vista histórico como contemporáneo, creemos que el municipio mexicano se apoya en las raíces étnicas y culturales de nuestro pueblo, en virtud de que se unen los antecedentes prehispánicos con la influencia recibida de la tradición española y romana.

A partir de estos momentos comenzaría la transformación del régimen municipal en nuestro país, y; según nuestros historiadores, hacen el comentario que: el segundo municipio es el de Tepeaca, Puebla, la fundación de León, luego Coyoacán, y así sucesivamente fue difundiéndose esta forma de organización en todo el territorio nacional.

Con ésto, se pretende rescatar la importancia de nuestra historia, en cuanto al municipio se refiere.

### **C. FINES QUE PERSIGUE**

“El licenciado Sergio Francisco de la Garza, clasifica los fines que persigue el municipio en dos aspectos como son: los fines “propios” a su naturaleza y fines “delegados” por el Estado.

“El fin “propio” se resume en la satisfacción de las necesidades de la

comunidad, que son principalmente de comodidad - fomento de intereses morales y materiales - y de seguridad - conservación de personas y cosas a través de la seguridad y certeza jurídicas.

Los fines “delegados” consisten en la ayuda que el Municipio presta al Estado para la realización de los fines de éste, que tiene alguna trascendencia o repercusión en la comunidad municipal.

De dichos fines, los más importantes y de más trascendencia para el municipio son los fines “propios”, los que nunca ni por ningún motivo deben ser supeditados a los fines “delegados.”

De la existencia de este “radio de acción propio” del Municipio se desprende la necesidad de que entre los fines del Estado y los del Municipio, entre las funciones y las actividades de uno y otro no haya peligrosas interferencias, sino que precisados en sus justos límites, den al Estado los derechos que le pertenecen, sin menoscabo ni desdoro de los derechos propios del Municipio. La existencia de estos “derechos propios” ha sido reconocida, entre otros, por Jellinek, cuando dice que “en el círculo de la actividad propia ejercitan los municipios sus derechos”, y por Fritz Fleiner, quien habla de que “las corporaciones administrativas autónomas - municipios - llegan a sustituir al Estado en el desempeño de las funciones administrativas públicas y ejercen la administración pública por derecho propio.

Más el fin fundamental que debe seguir toda comunidad política, tanto el Municipio como el Estado, es la gestión del bien común municipal o estatal. Este bien común no es una mera y simple acumulación de los bienes propios de cada uno de los individuos ordenados en la comunidad. Es un bien “del cual todos y cada uno tienen derecho a participar en la medida proporcional” y “consiste en la

producción, conservación y perfeccionamiento de todo el conjunto de condiciones e instituciones públicas, mediante las cuales todos los miembros del Estado se hallen en posibilidad de alcanzar libremente y por su propio esfuerzo su verdadero bienestar terreno". Este bien común, fin esencial de toda comunidad política, no podrá dejar de gestionarlo el Municipio." <sup>12</sup>

El doctor Juan Ugarte Cortés, en su libro "La Reforma Municipal", presenta un anteproyecto de Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno que respecto del tema que se trata, en su artículo quinto enuncia lo siguiente:

#### **De los fines del gobierno municipal.**

**Artículo 5o.** Son fines del Gobierno Municipal:

- I. Garantizar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas.
- II. Garantizar la mortalidad, seguridad, salubridad y el orden público.
- III. Preservar la integridad de su territorio.
- IV. Satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes, mediante la adecuada prestación de los servicios públicos municipales.
- V. Promover la integración social de sus habitantes.
- VI. Preservar y fomentar los valores cívicos y culturales, para acrecentar la identidad municipal.
- VII. Fortalecer los vínculos de identidad propios de la comunidad.
- VIII. Fomentar entre sus habitantes el amor a la patria y la solidaridad nacional.
- IX. Promover el adecuado y ordenado crecimiento urbano de todos los centros del municipio.
- X. Organizar a los ciudadanos en la participación del desarrollo de los planes y programas municipales.

---

<sup>12</sup> De la Garza, Sergio Fco. **El Municipio (Historia, Naturaleza y Gobierno)**, Editorial Jus. México, 1947. pp. 67.

- XI. Promover el desarrollo cultural, social y económico de los habitantes del municipio.
- XII. Prestar la justicia de conciliación municipal.
- XIII. Promover el desarrollo integral de todas las comunidades del municipio.
- XIV. Coadyuvar y patrocinar campañas de integración familiar y de protección a los niños.<sup>13</sup>

#### **D. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.**

##### **a). Organización.**

Cada municipio tiene su propia organización administrativa de acuerdo a las necesidades de la comunidad, y dicha organización debe de ser la adecuada para realizar los programas que ejecutará o que debe de ejecutar el Ayuntamiento Municipal.

La organización consiste, en la ordenación de los recursos humanos mediante los cuales se atiende a las demandas que promueva la población en forma especializada. También comprende un organigrama tipo, al que deberían de apegarse todos los municipios existentes en nuestro territorio nacional. Con esto se pretende dar a conocer como se compone un municipio, y cual es su estructuración para saber el desempeño de sus funciones.

Nos parece congruente el criterio que sustenta el Centro Nacional de Estudios Municipales en la obra denominada "El Municipio Mexicano", al enunciar lo siguiente:

---

<sup>13</sup> Ugarte Cortés, Juan. Op. cit., p. 226.

## **“Organización Municipal**

Es la actividad que realizan el ayuntamiento y el Presidente Municipal en sus respectivos ámbitos de competencia, para definir su actividad y ámbito de competencias, como entidad pública, para posteriormente dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos y los de la sociedad del municipio en su conjunto.

Organizar implica entonces, tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos; para posteriormente determinar como deben agruparse las personas y las funciones.

El primer paso es revisar las leyes que otorgan atribuciones a los ayuntamientos, para definir cuales son sus atribuciones - derechos y obligaciones - los puestos que obligatoriamente deben formar parte de la estructura de organización.

Definir después los puestos que es necesario crear dentro de la estructura de organización, considerando; las necesidades de la población que deberán de satisfacerse; los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales disponibles; y el tiempo estimado para cumplir con los objetivos especificados en los programas de trabajo del ayuntamiento.

La organización requiere además de sistemas administrativos, es decir; métodos, técnicas y procedimientos que aseguren la sistematización del trabajo, para que éste, sea realizado con eficiencia, eficacia y racionalidad.”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Editorial Secretaría de Gobernación. México, 1985. pp. 236.

Martínez Cabañas en su obra citada, alude a la organización municipal en la forma siguiente:

“Las leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos estados, códigos municipales, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

Respecto a la organización e integración política municipal, los bandos hacen una definición más precisa en cuanto a la división política del territorio municipal, a partir de lo dispuesto por las constituciones estatales, las leyes de división territorial y las leyes orgánicas municipales, propias de cada estado. Asimismo, se establecen las categorías políticas que se aplicarán en cada caso.

El bando de policía y buen gobierno, o bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

Este ordenamiento contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio. Su vigencia será de tres años, periodo que durará en funciones el ayuntamiento que lo expida.

De acuerdo con las leyes orgánicas municipales, los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para tal efecto se dividen en:

- cabeceras,
- delegaciones,

- subdelegaciones,
- agencias,
- comisarías,
- tenencias,
- juntas auxiliares,
- secciones o manzanas.

En cada caso, la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento.

Los centros de población tienen las categorías políticas de ciudad, villa, pueblo, congregación y ranchería, dependiendo de su grado de importancia, del número de habitantes que tengan y de los servicios públicos que presten.

Al mismo tiempo, la población municipal se divide en habitantes y vecinos; son habitantes las personas que residen fija, habitual o transitoriamente en el municipio, y son vecinos los habitantes que tienen, cuando menos, seis meses de residencia fija en el territorio municipal; o quienes antes de ese tiempo manifiesten ante la autoridad municipal la voluntad de adquirir su vecindad.

Por otra parte, respecto a la creación de municipios, las leyes orgánicas municipales establecen que para crear un municipio es necesario contar con un determinado número de habitantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal (panteones, rastros, cárcel, mercados, etc.) y que estos servicios estén funcionando; para ello, se tiene que hacer una solicitud por escrito ante la legislatura local, demostrando que las poblaciones que vayan a pertenecer al nuevo municipio están conformes y que se tiene la opinión favorable de los ayuntamientos de los municipios afectados.

En resumen, la importante función de las leyes orgánicas municipales es la

de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio.”<sup>15</sup>

**b). Funciones.**

Con el término funciones, trataremos de explicar el sentido que le vamos a dar en el inciso que analizamos, ya que en ocasiones esta acepción se entiende como facultad, atribución, competencia, legitimidad y a veces; como obligación.

Se puede aceptar el concepto, “como el conjunto de quehaceres y actuaciones que corresponden a un órgano administrativo del estado, (en este caso de la administración municipal).”

Apoyando lo que asevera la licenciada Teresita Rendón Huerta Barrera al respecto, tenemos:

“Abstractamente, el concepto de “funciones” va referido siempre a la actividad antecedente y consecuente, que, eslabonadas, van integrando las diversas fases del actuar positivo de un órgano.

En la teoría de la administración, la función pública es entendida como el conjunto de quehaceres que corresponden a la actividad administrativa del Estado, relacionada con las tres clásicas funciones como son la legislativa, la ejecutiva y la judicial.”<sup>16</sup>

De la diferente bibliografía consultada, la que nos parece más apegada a la tesis en cuestión, y referente a las funciones que desempeñan todas y cada una

---

<sup>15</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit., p. 157.

<sup>16</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit., p. 172.

de las personas que integran el municipio así como su organigrama; es la del tratadista Miguel Acosta Romero, que en su obra Teoría General del Derecho Administrativo, expresa lo siguiente:

## **ESTRUCTURA ORGANICA MUNICIPAL**

Para efectos de poder explicar la estructura orgánica municipal, tomamos como ejemplo el Reglamento de Comisiones y Departamentos del Municipio de Ocoyoacac, Estado de México, que nos parece uno de los más sistemáticos y modernos.

“La estructura municipal para el desempeño de las funciones que le competen a la Presidencia Municipal, tendrá la siguiente organización:

Se compone de: un Ayuntamiento Municipal, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico Municipal, tres Regidores, un Secretario Municipal, un Tesorero, 23 Departamentos dentro de los que sobresalen los de Ingeniería de Tránsito, Aguas y Saneamiento, Gobierno, Registro Civil, Reclusorios, Calificador de Infracciones, el Técnico Jurídico, de Policía y el de Prensa y Relaciones Públicas, una Comisión de Planificación y Desarrollo, varios Delegados Municipales, Consejeros de Colaboración Municipal y Jefes de Sectores o de Manzanas.

### **El Ayuntamiento**

Es el órgano colegiado deliberante o corporación que ostenta la representación legal del municipio, y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio, y está integrado por el presidente municipal.

O sea; es un órgano jerárquico superior en el municipio, que tiene funciones de las que sobresalen: la de legislar sobre el bando municipal y reglamentos internos.

### **El Presidente Municipal**

"En algunos países se le denomina intendente o ejecutor."

Al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo del mismo.

Es también el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento con base en los criterios y las políticas establecidas por éste; situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del municipio.

Para cumplir con dichas responsabilidades, la Constitución local y la ley orgánica municipal señalan las facultades y obligaciones que tiene el presidente municipal.

Una de las principales responsabilidades que tiene, es la de informar el 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, al ayuntamiento, el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año.

### **El Síndico**

Tendrá atribuida la supervisión de tesorería.

### **Los Regidores**

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de administrar,

como cuerpo colegiado, los intereses del municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el presidente municipal; sin embargo, deben cumplir las comisiones que les señale el ayuntamiento en diversas materias.

### **El Secretario**

Es la persona designada por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, que tiene a su cargo las oficinas y el archivo municipal. Debe redactar y suscribir las actas de las sesiones del ayuntamiento dentro de otras más actividades.

### **El Tesorero Municipal**

Es una autoridad fiscal y la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto. Tendrá a su cargo el Departamento de compras y la caja de la tesorería.

### **Los Departamentos**

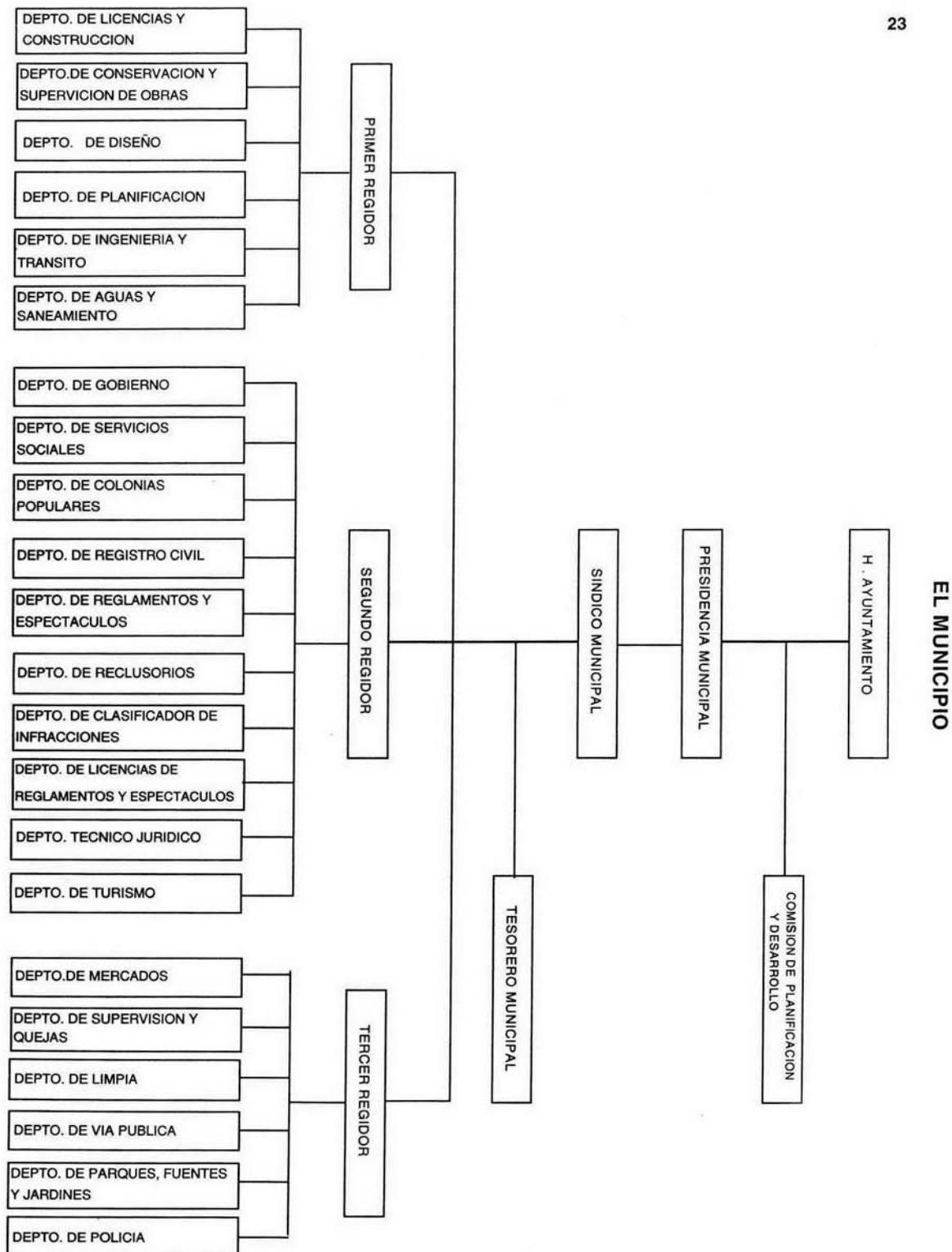
Las funciones de los departamentos son las de auxiliar las labores de las autoridades administrativas municipales, así como para que exista una mejor organización, funcionamiento y mejora de los servicios públicos del municipio; y deben de existir tantos como las necesidades lo requieran.”<sup>17</sup>

De los incisos que preceden, se puede observar (en la práctica), que una de las fallas que se han presentado dentro de la organización municipal; es la ausencia física del presidente Municipal en el conocimiento directo de las áreas operativas. Consideramos, que todo se debe al tiempo que dura en su encargo, y que es de tres años. Estos funcionarios toman posesión de sus cargos con la finalidad de contribuir a la satisfacción de las necesidades de su comunidad; y uno de los principales obstáculos con los que se encuentran, es la carencia de capacitación y orientación

---

<sup>17</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. cit., p. 393.

administrativa necesarias. Aunado a esto, también la cantidad de problemas que dejó el presidente anterior, y que éste a su vez; se los dejará al nuevo Presidente Municipal.



## **CAPITULO II**

# **RECURSOS ECONÓMICOS DEL MUNICIPIO Y EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

### **A. INGRESOS MUNICIPALES**

El municipio para poder subsistir y desarrollarse como entidad jurídica y administrativa, necesita allegarse recursos suficientes que basten para cubrir sus necesidades básicas, así como también para cumplir con las tareas encomendadas a la administración municipal, que son bastantes y muy variadas.

Uno de los principales problemas a los que se ha venido enfrentando en el curso de la historia la institución municipal, es satisfacer todas y cada una de las necesidades que tiene la comunidad.

En la actualidad, el surgimiento de fenómenos sociales, van generando

nuevas necesidades colectivas que están dándole otra fisonomía a nuestra institución; como es el crecimiento poblacional y la insuficiencia de servicios públicos. Es por ello, que se requiere de más ingresos pecuniarios en grandes cantidades para satisfacer esos cometidos.

Al no ser una institución con recursos económicos propios, necesita que se le proporcionen por medio de disposiciones fiscales, aportaciones de vecinos, subsidios y financiamientos.

La Constitución General de la República con relación a lo anterior, en su artículo 31, fracción IV obliga a los particulares a ese desarrollo expresando lo siguiente:

**ARTICULO 31.** 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.

.....”<sup>18</sup>

Del mandato constitucional citado, se desprende que es así como se obliga al particular a contribuir a que el municipio (hablando del tema que nos trata), obtenga por diferentes medios los recursos económicos para su financiamiento.

El Centro Nacional de Estudios Municipales en su libro “El Municipio Mexicano”, nos menciona cuales son esos medios a los que se hace alusión; y a

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 31, frac. IV.

saber son:

- “Por el pago de contribuciones que marque la ley.
- Por la prestación de servicios a la comunidad.
- Por la colaboración voluntaria de los propios particulares.
- A través de la participación en los impuestos correspondientes a los otros niveles de gobierno.
- Por subsidios que les sean concedidos.
- Por financiamientos.
- Por ingresos derivados de sus bienes patrimoniales.”<sup>19</sup>

Ahora bien, el autor Agustín Montaña en su obra “Manual de Administración Municipal”, nos hace una clasificación generalizada de los ingresos municipales haciendo antes, la siguiente aclaración:

“En cada estado de la República los municipios han establecido sus ingresos de acuerdo con sus posibilidades, tradiciones y convenios con los mismos estados. Aunque parecidos en términos generales, existen entre ellos algunas diferencias que los hacen característicos de la región. En seguida se presenta una clasificación de los ingresos que normaliza la situación de la mayoría de los municipios:

## **100            Impuestos**

- 101    Diversiones y espectáculos.
- 102    Matanza de ganado.
- 103    Juegos permitidos.
- 104    Actividades mercantiles e industriales.

---

<sup>19</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. cit. p. 268.

- 105 Expendios de bebidas alcohólicas.
- 106 Anuncios y propaganda comercial.

**200            Derechos**

- 201 Servicios de agua.
- 202 Licencias.
- 203 Construcción de bardas.
- 204 Mercados.
- 205 Placas botones y tarjetas.
- 206 Panteones.
- 207 Legalización de firmas.
- 208 Alineación de predios.
- 209 Inspecciones.
- 210 Servicios sanitarios.
- 211 Pavimentos.
- 212 Banquetas.
- 213 Drenaje.
- 214 Alumbrado público.

**300            Productos**

- 301 Ocupación de la vía pública.
- 302 Arrendamiento de inmuebles.
- 303 Arrendamiento de muebles.
- 304 Venta de Bienes muebles e inmuebles.
- 305 Publicaciones.

**400            Aprovechamientos**

- 401    Recargos.
- 402    Rezagos.
- 403    Reintegros.
- 404    Multas.

**500            Participaciones**

- 501    Fincas urbanas.
- 502    Gasolina.
- 503    Cemento.
- 504    Vehículos de tracción animal.
- 505    Fondos mineros.
- 506    Bebidas embriagantes.
- 507    Explotación forestal.
- 508    Consumo de energía.
- 509    Cerillos y fósforos.
- 510    Cerveza.
- 511    Tabacos labrados.

**600            Extraordinarios**

- 601    Donativos recibidos.
- 602    Préstamos solicitados.
- 603    Subvenciones del gobierno del estado.
- 604    Subvenciones de la federación.
- 605    Depósitos recibidos.”<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Montaña, Agustín. **Manual de Administración Municipal**. 1a. Reimpresión. Editorial Trillas. México, 1981. p. 161.

Al respecto, la autora Yolanda Velázquez Carranza nos menciona la clasificación de los ingresos municipales de la manera siguiente:

“Los ingresos de la hacienda municipal se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

En la primera clasificación se incluyen los impuestos, los derechos, los productos, las participaciones y los aprovechamientos.

Los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que deben pagar en forma obligatoria todas aquellas personas físicas y morales o agrupaciones, según lo establecido en las leyes.

Los derechos son las contraprestaciones que recibe el ayuntamiento en pago de los servicios administrativos que presta.

Los productos son los ingresos provenientes de la enajenación, renta o explotación de los bienes que integran el patrimonio municipal.

Las participaciones son los ingresos que recibe el municipio por concepto de participación en la recaudación fiscal de los gobiernos federal y estatal con base en las leyes, convenios y disposiciones establecidos para tal efecto.

Los aprovechamientos son los demás ingresos ordinarios no clasificados como impuestos, derechos, productos y participaciones.

Se consideran ingresos extraordinarios los préstamos, financiamientos y aportaciones de los gobiernos federal y estatal que no son fijos ni se sujetan a rubros específicos de la hacienda municipal. Son aquellos ingresos que los

municipios perciben bajo circunstancias especiales y que se requieren para impulsar proyectos de inversión municipal y para hacer frente a situaciones de emergencia.

Sin embargo, el monto de estos ingresos ha sido totalmente insuficiente para cubrir los gastos y necesidades del municipio. Ello se debe en buena medida a la creciente centralización de los ingresos nacionales en manos de la Federación y los estados, quedando sólo una mínima parte para los municipios..."<sup>21</sup>

Los tratadistas Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu respecto a lo anteriormente citado expresan lo siguiente: "Cabe señalar que algunos Estados, por razones de insuficiencia económica, lesionan seriamente los ingresos de los municipios disponiendo de impuestos que por su naturaleza son considerados típicamente municipales, tal es el caso, por ejemplo, del impuesto predial en los Estados de Baja California y de México.

Por otra parte, la coincidencia impositiva puede ser considerablemente menor entre los municipios y los estados, que entre éstos y la Federación, por la razón de que es a las legislaturas locales a quienes toca decretar los campos impositivos tanto de los estados como de los municipios."<sup>22</sup>

Nuestra Constitución General de la República, en su artículo 115 fracción IV, señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; igual situación contemplan las Constituciones locales. Además, los municipios:

---

<sup>21</sup> Velázquez Carranza, Yolanda. **Estudios Municipales**. Rev. Centro Nacional de Estudios Municipales. México, 1985. p. 68.

<sup>22</sup> Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu. **Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México**. Editorial U.N.A.M. México, 1979. pp. 127.

- 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 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 ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Cabe aclarar respecto al último párrafo del artículo que se comenta, que las

leyes orgánicas municipales, que fijan las normas a que se sujeta la organización y funcionamiento de la administración municipal, reglamentando las disposiciones contenidas en el artículo constitucional que nos ocupa, establecen, en la parte relativa a facultades de los ayuntamientos, que los municipios deben formular sus presupuestos de ingresos y egresos, y remitirlos al Congreso del Estado para su revisión y aprobación. Algunas leyes hacen referencia a que deberán ser presentados a más tardar el día 1o. ó el 15 de noviembre, ya que el ejercicio fiscal es del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año.

La centralización, como forma administrativa, se refleja en el reparto de los ingresos en poder de la Federación y los estados, por lo que solamente le corresponde una mínima parte a los municipios. Como podremos observarlo en el cuadro siguiente:

**INGRESOS DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES  
Y MUNICIPALES.**

*DE 1965 a 1982*

*(estas cantidades son en miles de pesos)*

<i>Año</i>	<i>Federación</i>	<i>%</i>	<i>Entidades</i>	<i>%</i>	<i>Municipios</i>	<i>%</i>
1965	64,282,701	88.0	7,657,141	10.5	1,138,348	1.5
1966	66,619,378	87.0	8,668,062	11.3	1,308,075	1.7
1967	79,458,982	87.0	9,494,980	10.5	1,407,892	1.6
1968	85,277,612	86.9	11,262,534	11.5	1,585,758	1.6
1969	97,508,687	86.5	13,482,489	12.0	1,791,690	1.5
1970	109,064,399	86.4	15,207,228	12.0	2,029,204	1.6
1971	120,549,290	85.8	17,563,584	12.5	2,388,430	1.7
1972	148,445,458	84.8	23,754,941	13.6	2,719,413	1.6
1973	205,661,108	84.2	35,135,560	14.4	3,445,488	1.4
1974	281,626,372	85.6	42,706,557	7.3	4,650,570	0.8
1975	403,615,8348	90.1	38,327,526	8.6	5,655,664	1.3

1976	528,451,368	90.9	45,540,884	7.8	7,190,823	1.2
1977	734,180,372	91.1	62,519,048	7.7	9,408,683	1.2
1978	950,647,337	90.7	85,451,409	8.1	12,391,454	1.2
1979	1,293,073,169	90.3	122,185,856	8.5	17,438,339	1.2
1980	2,050,979,000	89.4	215,793,130	9.4	26,147,494	1.1
1981	2,831,248,000	88.3	335,731,174	10.5	39,024,444	1.2
1982	5,707,114,000	90.7	521,806,000	8.3	62,411,000	1.0

**FUENTE:** *Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1982, México, 1983.*

Como podemos observar, en estos años se acrecentó en forma excesiva la acumulación de ingresos en manos de la Federación y relativamente menores fueron los ingresos para los estados.

La forma decreciente de los ingresos municipales le ha restado al municipio mexicano su autonomía, de ahí que los municipios se ven obligados a pedir el apoyo económico de los estados y la Federación decayendo cada vez más su autonomía.

Los datos, anteriormente citados, nos permiten apreciar con más claridad como se ha descompensado a los municipios de sus ingresos, debido a que sus finanzas no son acordes con la realidad económica en que viven. De acuerdo con lo anterior, el tratadista Moisés Ochoa Campos considera que la enorme descompensación que existe en la percepción de los Ingresos Fiscales en los Estados Unidos Mexicanos, es la causa directa de la penuria municipal y ella es motivo de que, para la ejecución de obras y servicios indispensables, los Municipios tengan que recurrir de continuo al auxilio de los Estados y de la Federación, estableciéndose una dependencia económica tan nefasta como pudo

ser la política.

“A manera de conclusión, diremos que los Municipios únicamente perciben ingresos por los siguientes conceptos:

1. Participaciones.
2. Licencias y permisos al comercio.
3. Impuesto sobre diversiones.
4. Explotación de rastros.
5. Multas
6. Mercados
7. Impuestos adicionales para obras materiales.
8. Derechos sobre Registro de la Propiedad.
9. Panteones.
10. Impuesto sobre patentes.
11. Arrendamientos.
12. Derechos Sobre Registro Civil.

De estos renglones, los únicos productivos son los que se refieren a rastros mercados, así como los que se aplican al comercio y a la industria.

En cuanto a las participaciones, son mínimos los porcentajes que perciben por contribución predial, por agricultura y por otros conceptos.

En general, la Hacienda Municipal se forma por los siguientes capítulos:

- I. Impuestos.
- II. Derechos.
- III. Productos.
- IV. Aprovechamientos.

- V. Participaciones.
- VI. Subsidios

En cada uno de estos capítulos, las raquíticas percepciones que la Federación y los Estados dejan a los municipios, explican la causa de la penuria municipal.”<sup>23</sup>

La penuria municipal se refiere a la carencia de recursos económicos y financieros que han padecido la mayoría de los municipios en nuestro país; y todo se debe a que desgraciadamente, nuestro municipio depende de otras entidades, así como también; el centralismo político y administrativo, que trae como consecuencia la centralización de los recursos económicos dejando a éste, cada vez más pobre.

## **B. CAUSAS QUE ORIGINARON LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Históricamente, nuestra institución municipal en el aspecto constitucional ha tenido distintas reformas; todo esto se debe a que el Congreso de la Unión se dio cuenta de la poca importancia que se le ha prestado a los diferentes aspectos de la vida de los municipios a lo largo de nuestra historia.

A continuación veremos como se ha venido desarrollando esta institución en el ámbito jurídico, así como también; las causas que originaron las distintas reformas a las Constituciones que han regido en nuestro país.

---

<sup>23</sup> Ochoa Campos, Moisés. **La Reforma Municipal**. 3a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. pp. 424 y 446.

Haciendo alusión a historiadores de reconocido prestigio, observamos en primer lugar a la licenciada Teresita Rendón Huerta Barrera que en su obra de Derecho Municipal, nos da una síntesis histórica del tema que tratamos de la manera siguiente:

## **TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

### **El movimiento de Independencia.**

“Después de los tres siglos del virreinato, el Municipio se encontraba en completa crisis, ya que como lo hemos apuntado en los capítulos precedentes, sus facultades eran muy limitadas y la autonomía les estaba vedada.

En 1808 empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención hacia los municipios, los cabildos municipales se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos.

Esto se ha interpretado en un sentido amplio, como un deseo de la libertad propia, pues en el fondo el sentir de estas instituciones fue la independencia de España, y así lo expresaron con todo claridad poco después, en 1810, ante el virrey y el ayuntamiento de la ciudad de México.

De 1808 a 1810, el estado de nuestro municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba.

En este breve periodo en que se gestaba e iniciaba el movimiento

emancipador, lógico es que interés estuviera puesto sobre otros puntos prioritarios, como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud, y tantos otros principios esbozados en los idearios de Don Miguel Hidalgo y Costilla y de don José María Morelos y Pavón.

En un edicto del 3 de diciembre de 1810, Hidalgo en una respuesta a los cargos de herejía que le hacía la inquisición, hizo su única referencia al municipio, al decir, de la forma de gobierno.

## **CONSTITUCIÓN DE CADIZ.**

1. Por diversas causas, pero especialmente por las cuestiones suscritas en 1808, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución que reflejara en su texto tales inquietudes, que sirviera para atemperar las tensas relaciones, y permitiera controlar jurídicamente la situación.

Fue así como se efectuó la reunión en la ciudad de Cádiz, de las Cortes Generales Extraordinarias. Su obra legislativa fue precisamente la "Constitución de la Monarquía Española", conocida también como "Constitución de 1812", o "Constitución de Cádiz", que se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España, y el 30 de septiembre de ese año en México por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas.

Dicha Constitución establecía la elección de diputados a las Cortes Ordinarias y en su acatamiento fueron integradas seis diputaciones provinciales en: México, Nueva Galicia, Provincias Internas de Occidente, Provincias Internas de Oriente, San Luís Potosí y Yucatán.

Posteriormente se creó la de Valladolid, que comprendía Guanajuato y Michoacán.

El 4 de mayo de 1814, Fernando VII expidió un decreto que ordenaba la abrogación de la Constitución Gaditana, y que cobraría vigencia en México, en 1815 a través de la publicación oficial realizada por Félix María Calleja. La consecuencia inmediata sería el restablecimiento del régimen colonial.

Pero en 1820, el propio Fernando VII, ordenó nuevamente la vigencia de la Constitución de Cádiz y al Virrey Apodaca correspondió en México, tal reestablecimiento.

Esta Constitución de accidentada y breve vigencia, es hasta la fecha, la que con mayor abundancia trata lo relativo al Municipio. Bajo el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y los Pueblos", establecía una serie de preceptos en sus artículos: del 309 al 323.

La contribución de estos principios tuvieron amplísimas consecuencias en el resurgimiento del Municipio que podemos sintetizar de la siguiente forma:

1. Otorga a esta institución un fundamento legal más concreto.
2. Puntualiza la función democrática de la administración local; y
3. Sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad en relación a la escritura del "Régimen Interior de los Pueblos."

## **CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN.**

### **2. El “Decreto para la libertad de la América Mexicana”.**

Así, bajo los auspicios del gran cura de Canácuaro se formó una especie de asamblea constituyente, denominada Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el acta solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de independencia con el trono español. Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio congreso expide un trascendental documento Jurídico-Político llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido comúnmente con el nombre de Constitución de Apatzingán por haber sido en esta población donde se sancionó, (ésta fue elaborada por el Congreso de Anáhuac convocado por Morelos).

Sin embargo, la Constitución de Apatzingán no se refiere al municipio en forma específica, como tampoco lo hacen “los Sentimientos de la Nación” (23 puntos dados por Morelos para la Constitución), ni el “Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional.”

**(Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país).**

3. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, rotos los lazos con España el 4 de enero de 1824 fue aprobada el acta constitutiva de la Federación Mexicana y sancionada el 4 de octubre de ese mismo año, obra del Congreso General Constituyente, establece la adopción del federalismo en su artículo 4, señalando: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal.”

Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia encontramos un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato, y no varios Estados con vida independiente. Nos dice el maestro Tena Ramírez: “Los diputados al primer constituyente reunido en 1822, no representaban a entidades autónomas; ni siquiera las entidades de la América Central, que no habían pertenecido a Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo Estado unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso.”<sup>24</sup>

El segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 3 de febrero de 1824, expidió el Acta Constituyente, que en su artículo 4o. Estableció la forma federal y en el 7 enumeró los Estados de la Federación.

Fue el Acta Constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados como entidades federativas.

En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta; el Acta engendró a los Estados.

Una vez adoptado, el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía.

Así se formó una conciencia favorable a la Centralización, que fácilmente toleró la práctica de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados.

De estas notas podemos derivar que el Municipio, natural y Jurídicamente es

---

<sup>24</sup> Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. 34a. edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2001. p. 160.

anterior al Estado (Entidad Federativa) y que no es correcto hablar de una “descentralización por región” ni dada por el Estado-Federación, ni menos aún, por la Entidad Federativa, como algunos tratadistas lo han venido sosteniendo.

Por lo que toca específicamente al Municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente “sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.”

“Las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.”

4. En las Bases Constituciones de 1935, se establecía de la siguiente manera la división territorial de la República: Departamentos y juntas departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero ninguna otra alusión al municipio.

5. En las leyes Constitucionales de 1836 o también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, sí se hacía alusión a la institución municipal, ésto; se contempla en su articulado del 22 al 31.

6. De la Constitución de 1836 a la de 1857 hubo varios documentos constitucionales, que aun cuando no fueron constitucionales en realidad, sí le dieron importancia a nuestra institución municipal.

De acuerdo con las bases del Plan de Tacubaya, se convoca un nuevo Congreso; mismo que elaboró el proyecto de 42 que pretendía llegar a ser una nueva constitución, la cual soslaya el tratamiento particularizado del municipio y solamente en algo que puede relacionarse.

Este proyecto como es bien sabido, nunca llegó a ser Constitución, pues la serie de irregularidades y vicios que imperaban en la política disolvieron el Congreso e instalaron una llamada "Junta Nacional de Legisladores" que expiden las famosas "Bases Orgánicas de la República Mexicana" Ley fundamental de carácter centralista que establece respecto a la organización municipal que: "El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos, en Distritos, Partidos y Municipalidades."

Así pues, vemos por lo que respecta al régimen municipal no hay ningún avance en este periodo ya que el centralismo puso en evidencia la inutilidad hasta 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.

En conclusión, diremos que en el lapso del centralismo el municipio se vio limitado en muchas ocasiones principalmente por esa marcada tendencia del gobierno a revocar a través de la deposición, los acuerdos de los ayuntamientos.

7. La Constitución de 1857 tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. Pese a que no se eleva el rango constitucional lo atinente al régimen del Municipio, es conveniente aclarar que el Constituyente hizo referencia al mismo.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, fue sancionada y jurada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de ese mismo año.

Una vez expedida esta Constitución, se siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior y se estableció en su artículo 72-IV "Para el

arreglo del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales que se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales.

Cada Estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste era, que en una Constitución se establecía la existencia de cuatro poderes; éste es "Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal."

Posteriormente, bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se dan algunas reformas que llevan a nuestra institución al ejercicio de poderes delegados, que se controlaban por los jefes políticos, los cuales "tenían ingerencia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales."

Comenta Tena Ramírez: "Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del Gral. Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.

Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 36 (Art. 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales; su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal."

El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio libre. Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que "la supresión de las jefaturas políticas en la República

es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas.”

Por primera vez encontraremos la idea del “Municipio Libre” en el Decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109, que fue acogida como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910, al lado del principio de no reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo.

### **LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

8. Habiendo sido derrocado el General Don Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional; ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes; obedeciendo a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las Constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al Proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del Municipio libre constituía “la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.”

Se somete posteriormente a votación el texto constitucional contemplando en su artículo 115 todo lo relativo al municipio.

Los principios que se asentaban en el texto propuesto eran notoriamente contradictorios e incongruentes, pues se dejaba a cada legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al “Municipio Libre” de potestad tributaria. Así también la competencia que otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver los problemas hacendarios entre el Municipio y la Entidad Federativa, dio lugar a polémicas y confusiones.

En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del Municipio Libre.

Respecto a lo anterior, expresa con toda nitidez Tena Ramírez:

“De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales...”<sup>25</sup>

El artículo 115 de la Constitución estructura la organización municipal del país. Este artículo es producto genuino del movimiento revolucionario de 1910, pues si bien es cierto que la base de este precepto fue el artículo 109 de la Constitución de 1857, también lo es que su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento social.

De cualquier forma, y aun a pesar de sus defectos, es encomiable la inclusión del Municipio, propuesta por Don Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Querétaro; ya que al tener cimiento constitucional esta noble institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la

---

<sup>25</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., pp. 150.

estructura política y su función en la vida democrática del país.”<sup>26</sup>

## **REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

Este artículo ha sido reformado once veces en su texto original.

### **Primera Reforma.**

(Diario Oficial del 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

(Esta iniciativa de reforma la envió el General Alvaro Obregón el 16 de mayo de 1928, siendo aprobada en la asamblea de Querétaro).

### **Segunda Reforma.**

(Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos

---

<sup>26</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit., pp. 101.

y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

(Esta iniciativa de modificación constitucional, fue presentada el 16 de noviembre de 1932 por el Partido Nacional Revolucionario).

### **Tercera Reforma.**

(Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra en este precepto.

(Esta iniciativa fue enviada por el presidente de la República).

### **Cuarta Reforma.**

(Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

(Esta iniciativa fue presentada al Congreso de la Unión por el Presidente Miguel Alemán V., el 6 de diciembre de 1946).

### **Quinta Reforma.**

(Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

### **Sexta Reforma.**

(Diario Oficial del 6 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

### **Séptima Reforma.**

(Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar al artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

### **Octava Reforma.**

(Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambió substancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

### **Novena Reforma.**

Esta reforma publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987, logra conjuntar de una manera clara, todo lo referente al municipio en el artículo 115, remitiendo lo relativo a los estados al artículo 116 de la propia Constitución. Por lo anterior, el texto de este artículo quedó comprendido en ocho fracciones.

### **Décima Reforma.**

Esta reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 23 de diciembre de 1999, adecua la terminología en aras de una mejor técnica para la comprensión de este artículo, dicha reforma se realizó con la finalidad de adecuar el marco constitucional a la realidad actual del municipio mexicano, lo anterior se encuentra contemplado en sus fracciones I a VI.

### **Undécima reforma.**

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, mediante la cual se agregó un párrafo a la parte final de la fracción III, en donde se reduce a las comunidades indígenas a la competencia municipal que textualmente expresa:

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

Esta reforma fue consecuencia de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, del 16 de febrero de 1996 y forma parte de los llamados “derecho y cultura indígenas”, que pretendían establecer un marco constitucional de autonomía para

los pueblos indígenas, se establecía que debía reconocerse el derecho de libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas, en tanto colectividades con culturas diferentes y con capacidad para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del estado nacional, debiéndose promover las adecuaciones y modificaciones a la Constitución General de la República, acuerdo que no pudo ser cumplimentado por el gobierno federal, porque consideró que se ponían en riesgo tres aspectos fundamentales: la unidad nacional; la integridad del territorio y; los derechos de todos los mexicanos.

La Comisión de Concordia y Pacificación propuso una iniciativa de reformas el 29 de noviembre de 1996, el Ejecutivo Federal también propuso una iniciativa el 17 de marzo de 1998, para que finalmente fuera el Senado el que estableciera las directrices de esta reforma.

Se hace la aclaración, que la octava reforma al artículo 115 Constitucional, es motivo del siguiente inciso, únicamente; tratamos de explicar como se han venido desarrollando las reformas a partir de la promulgación de nuestra Constitución Federal en lo que toca al municipio en una forma sintetizada, para así también conocer las causas que dieron origen a éstas.

Como una síntesis del inciso que se trata, diremos que este fue el marco social e histórico que tuvo presente el constituyente de 1916-1917 y por lo mismo, los principios rectores que incluyó en el precepto que comentamos fueron:

- a) Supresión de jefaturas políticas,
- b) Reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos, y
- c) Otorgamiento de recursos para la hacienda municipal

Venustiano Carranza en su proyecto sólo especificaba, sobre el municipio,

que este sería la base de la división territorial de los estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio municipio y el gobierno del Estado, más nada reglamentaba de la hacienda municipal.

Por ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera.

El primer dictamen especificaba que “los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos sus impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos 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 los municipios y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

La redacción presentada por la comisión al pleno de la asamblea, de inmediato causó una polémica notable que aparece en el Diario de los Debates de los días 24, 25, 28, 29, 30 y 31 de enero de 1917. Los diputados dividieron su criterio entre los que aceptaban que correspondiera al municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera éste quien entregara al Estado recursos para contribuir a los gastos públicos de aquél; o la otra corriente, que sostenía la posición contraria.

Después de múltiples debates, finalmente quedó esta fracción aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, que decía “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las

legislaturas de los Estados y que serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.”

A grosso modo, éstas fueron unas de las principales causas que dieron motivo a los legisladores, para que reformaran el artículo en comentario a partir de 1917 hasta nuestros días.

### **C. SISTEMA ACTUAL DE NUESTRA CARTA MAGNA Y SUS PERSPECTIVAS.**

Conviene analizar en una forma crítica, la reforma hecha al artículo 115 de nuestra constitución General para que podamos ver sus alcances y significados, tomando en consideración, que es uno de los puntos a los cuales les dio mayor importancia el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en su sexenio 1982-1988.

Fue en dicho sexenio cuando verdaderamente se le dio importancia al municipio. Por ello, es preciso revisar dicha reforma, para ver si no únicamente se debió al cambio sexenal; ya que siendo un tema tan complejo y además importante deba ser motivo de análisis profundo para los estudiosos de esta materia.

Dentro del programa de gobierno de ese régimen, cabe mencionar el “Plan Nacional de Desarrollo”; preparado por el Gobierno del mandatario de la nación, en el cual entra también el municipio como parte integrante de éste.

Cabe aclarar, que aunque el Plan fue posterior a la reforma del artículo 115 Constitucional, al que se menciona como el fundamento de este programa de descentralización. Ya incluso, se había pensado en el fortalecimiento municipal con anterioridad; al decir:

“El federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial. También es factor del fortalecimiento de las instituciones de la República es respeto recíproco entre los poderes y el reconocimiento de su independencia.”<sup>27</sup>

A lo largo de este plan, se habla acerca del apoyo de la Federación a los municipios, en particular en el capítulo de “La Política del Estado Mexicano”, pero hablar más de éste; sería redundar en lo relativo al fortalecimiento municipal, de donde se desprende un interesante apoyo al municipio; del cual creemos que sea muy difícil de cumplir así como en lo económico, en lo político y en lo social.

### **La Iniciativa Presidencial.**

Aquí trataremos de hacer un breve análisis de la iniciativa, que dio motivo a la reforma al artículo 115 de nuestra Constitución Federal, con el propósito de valorarla, conocerla y de ser posible ver sus alcances y sus efectos para poder dar una mejor opinión acerca de su significado.

Esta iniciativa lleva la fecha del día 6 de diciembre de 1982, produciéndose a los pocos días de iniciado el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Consta de dos partes, como es usual en toda iniciativa, o sea; la llamada comúnmente “Exposición de Motivos” y la otra relativa a la formulación de reformas y adiciones de que se trata.

La exposición de motivos, responde a la necesidad de justificar o motivar las

---

<sup>27</sup> **Plan Nacional de Desarrollo** 1983-1988. Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Mayo de 1983. p. 33.

reformas y adiciones en cuestión, enunciando ideas profundamente municipalistas, ya que es una iniciativa rica en contenidos doctrinales exponiendo razones que pudieran dar por buena y oportuna la reforma.

Comienza mencionando al municipio como una “sociedad natural domiciliada”, profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político. Más adelante llama al municipio unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional, aclarando: “Como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.”

Cierto que el municipio no es ninguna conquista de la Revolución Mexicana; no lo es, al menos en cuanto unidad política, administrativa y territorial, porque tales prerrogativas las ha tenido siempre desde 1519. Pero, debemos reconocer el acierto de calificarlo como dicha unidad.

Cabe aclarar, que esta iniciativa tiene antecedentes suficientes acerca del origen de nuestra institución, definiendo posteriormente al municipio como “una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa”, afirmando después, que es una célula política; es el gobierno directo de la comunidad básica, o sea; que son los municipios unidades socio-políticas.

Consideramos, que es algo más; es sociedad natural; comunidad básica; es una célula política; una unidad política y administrativa; y es, en suma, un criterio fundamental para dividir en circunscripciones determinadas al país.

Los elementos, que entran a conjugarse son: la población y el territorio; además del elemento de la organización, que le da unidad, capacidad de obrar y el mismo atributo de la personalidad.

El municipio afirma el texto presidencial desde otro punto de vista, es uno de los tres niveles de gobierno en México; se reconocerían por tanto, el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal.

Incluso, la iniciativa expresa al respecto:

“El proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución, para que el municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este aspecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios.”<sup>28</sup>

El municipio según el texto transcrito, viene a ser el primer nivel de gobierno; mientras que el segundo nivel correspondería al Estado y el tercero a la Federación.

Esto, resultaría una buena concepción pero sería peligroso el aceptarlo como tal.

Por tales razones, nada tiene que ver lo federal o el gobierno federal en los municipios. Lo federal hace referencia a los Estados miembros de la Unión, y poco o nada a los municipios que caen bajo la esfera estatal. La iniciativa como hemos señalado, propugna una profunda descentralización política hacia las comunidades periféricas, aclarando que se intenta corregir las prácticas de centralización, que se han convertido “en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.”

En conclusión, al presentar una visión panorámica de la iniciativa, ésta se

---

<sup>28</sup> Proceso legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Documentos LII Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1983. p. 18.

contempla muy amplia y muy compleja. Para comprenderla mejor se dará en forma simple, los puntos reformados y posteriormente citaremos el texto íntegro constitucional; y al final del mismo, haremos los comentarios respectivos.

En realidad, la iniciativa deja sin reformar únicamente el párrafo introductorio del artículo 115 y los dos primeros párrafos de la fracción primera.

El resto constituye una nueva versión, que se presenta reestructurada y ordenada de nueva cuenta.

Se adicionan tres párrafos a la fracción I, para prever lo relativo a la suspensión y desaparición de ayuntamientos; a la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros; así como a los supuestos de renuncia o falta absoluta de la mayoría de dichos miembros.

La fracción II, del texto propuesto por la iniciativa consagra la personalidad jurídica de los municipios y la facultad gubernativa municipal para expedir disposiciones de buen gobierno. Como vemos, toma la idea del reconocimiento de personalidad, que antes se hallaba bajo la fracción III y se le añade ahora la mencionada facultad para expedir normas gubernativas.

La fracción III, del nuevo texto habla de los servicios mínimos que deberán otorgar los municipios. Materia enteramente nueva.

La fracción IV, recoge el principio de la administración libre de las haciendas municipales, antes enunciado en la fracción II y desarrolla más extensamente cual será la composición de tales haciendas; así como se prevé la forma en que se elaborarán los respectivos presupuestos municipales.

La fracción V, introduce otra novedad: la materia urbana, señalando ciertas facultades a favor de los municipios para su regularización.

La fracción VI, contempla la manera de coordinarse con la federación, con los Estados y los municipios que tengan centros conurbados comunes.

La fracción VII, repite el principio que ya venía en la fracción III sobre que el Ejecutivo Federal y los gobernadores tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.

En la fracción VIII, se repiten los párrafos ya consagrados en la fracción III sobre la elección de los gobernadores; gobernador sustituto y sobre la composición de las legislaturas.

La fracción IX, introduce el principio para regular la materia laboral.

Y la fracción X, establece la posibilidad de que los municipios, mediante convenio, puedan asumir la prestación de algún servicio que estuviere siendo atendido por la federación o los Estados.

Ahora bien, para concluir la presentación general de la reforma, nos resta transcribir el texto íntegro de la misma, que es como sigue:

**“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 el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí 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 a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y 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 suplentes ni que se 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, será substituido por su suplente, o se procederá 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 y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
- 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, e
  - i) Los demás que las Legislaturas 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 coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

- IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así

como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a 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 Ayuntamientos 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 regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto 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 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 aun 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, aun cuando tenga distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

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 todos los Municipios.

- IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto 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 del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”<sup>29</sup>

Se hace la aclaración, que después de la reforma de 1983 al artículo que hemos venido comentando, se le reformó la fracción VIII, así como también le fueron derogadas las fracciones IX y X.

Dichas modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, con fecha del 17 de marzo de 1987. Contando este artículo con ocho fracciones actualmente.

En esta reforma se logra conjuntar de una manera clara, todo lo referente al municipio en el artículo 115, remitiendo lo relativo a los estados al artículo 116 de la propia Constitución.

---

<sup>29</sup> Artículo reformado y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

Debido a que se suprimieron las fracciones IX y X la fracción VIII vigente establece:

“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.”

Respecto a los comentarios que se le hacen al nuevo artículo 115 constitucional, nos parecen acertados los que menciona el tratadista Juan Ugarte Cortés en su obra - La Reforma Municipal -, al decir que los puntos principales de la reforma son:

## **1. DESAPARICIÓN Y SUSPENSIÓN DE LOS PODERES**

La reforma se ocupa de los problemas, que ya se estaban dando en la práctica, acerca de la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o de la revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

He aquí un punto nuevo que aporta la reforma.

Ciertamente se busca fijar requisitos y procedimientos para que puedan intervenir los Estados sobre los poderes municipales. Esto es laudable. Sin embargo, queda también abierta la posibilidad para legalizar la frecuente y nociva declaración de suspensión o desaparición de poderes municipales. Es una materia de gran trascendencia; sin duda, uno de los puntos claves y de mayores consecuencias.

## **2. FACULTAD LEGISLATIVA**

La reforma, por otro lado, después de reiterar que el municipio goza de una muy recia personalidad jurídica, les atribuye la facultad para, en base a las respectivas leyes, puedan expedir bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

A esta facultad la doctrina se ha referido como facultad legislativa, exagerando tal vez, a menos que se entienda el término legislativa en sentido material, según explican los administrativistas el carácter de ley material que asumen las disposiciones gubernativas, como los reglamentos del Poder Ejecutivo.

La iniciativa explica esta reforma señalando que era preciso aclarar este punto a fin de evitar interpretaciones “que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos.”

## **3. LOS SERVICIOS MÍNIMOS**

Por vez primera en nuestra historia constitucional, se habla de los servicios, mínimos diríamos nosotros, usando la expresión de las leyes españolas, que debe prestar el ayuntamiento.

Por tratarse de servicios generales o indispensables, se establecen como algo común, como una obligación común de todos y cada uno de los municipios.

Estos servicios reciben el carácter de públicos y son los de agua potable; alcantarillado; alumbrado público; limpieza, mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

La reforma añade que las leyes locales podrán enumerar otros servicios; y que, en todo caso, determinarán si tales servicios; se otorgan también mediante el concurso de la autoridad estatal correspondiente.

#### **4. LOS IMPUESTOS MUNICIPALES**

La reforma siguiendo el laudable principio de la libre administración de la hacienda municipal, ha suscrito varias medidas para su fortalecimiento.

Entre estas medidas cabe señalar la relativa a que los municipios, de acuerdo a la respectiva ley local, podrán establecer ciertos impuestos municipales, sobre la propiedad raíz y sobre su tráfico jurídico.

#### **5. RENDIMIENTO DE LOS BIENES DE PROPIOS Y DE SUS SERVICIOS**

Es otro punto de la reforma. Se consigna el principio de que puedan administrar sus bienes propios libremente, así como las percepciones que obtengan de la prestación de los servicios.

#### **6. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES**

Igualmente, para afianzar el mismo propósito de fortalecimiento de las haciendas municipales, se establece la idea de que puedan recibir aportaciones directas del gobierno federal.

#### **7. LIBRE FORMACIÓN DE SUS PRESUPUESTOS**

La reforma insiste en que los municipios deberán aprobar libremente sus

egresos, lo cual, por otro lado, estará supeditado a los ingresos obtenidos libremente y a los ingresos previamente autorizados.

## **8. DESARROLLO URBANO**

Materia importantísima. La iniciativa les reconoce a los municipios facultad para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano; en la creación y administración de sus recursos territoriales; en el control y vigilancia del uso del suelo; en la regulación de la tenencia de la tierra.

## **9. REFORMA POLÍTICA**

La reforma se ocupa de llevar hasta la periferia algunos principios de participación política partidista, ya consagrados a nivel nacional. Hablamos de la materia relativa a la integración de los ayuntamientos, en la que se tomará en cuenta el principio de la representación proporcional, permitiendo así que las corrientes ideológicas minoritarias se encuentren representadas en el seno de los Ayuntamientos.

## **10. ASPECTOS LABORALES**

Otra innovación introducida por la reforma, mira aspectos laborales; primero, al establecer que los trabajadores al servicio del municipio se atenderán al artículo 123 Constitucional, dejando abierta la incorporación, bien al régimen del Apartado "A" bien al régimen de los burócratas del Apartado "B"; opinión que la respectiva Constitución local se encargará de fijar. En segundo lugar, se declara la necesidad de establecer el servicio civil de carrera de los empleados o servidores públicos municipales. Este es un tema debatible, porque la gran mayoría de los Estados legislaron para regular las relaciones con sus burócratas, por considerar fundadamente que legislar en esta materia es una atribución originaria de los propios Estados.

## 11. ACTIVIDAD CONCERTADA

Por último, en esta rápida consignación de los puntos principales de la reforma, cabe hacer mención de la expresa facultad que se les reconoce a los ayuntamientos para celebrar convenios con otros ayuntamientos, con los Estados o con el propio Gobierno Federal, a fin de cumplir mejor con las encomiendas que por virtud de esta reforma, ahora se les están otorgando.

La reforma, representa un gran esfuerzo por racionalizar, de acuerdo con la naturaleza de las cosas, la actividad municipal. Se trata de una reforma muy amplia y muy compleja, la cual ciertamente ha sido bien vista por los estudiosos, en términos generales, aunque no dejan de señalarse algunos riesgos, sobre todo, por la probable injerencia del gobernador sobre los poderes municipales; la injerencia del propio gobierno federal sobre los ayuntamientos, cuando aquél pretenda controlar el ejercicio que se haga de las participaciones federales.

La reforma, en síntesis, trata de perfilar mejor y más firme la personalidad jurídica de los municipios y su capacidad de obrar a fin de que pueda éste hacerse responsable directo no sólo de la libre administración de su hacienda, sino también, de los servicios públicos municipales.<sup>30</sup>

La voluntad de los legisladores ha sido buena, al querer otorgarle a nuestra institución cierta independencia en cuanto a su relación con el estado al que pertenezca, motivo por el cual reformaron el artículo que se comenta. Así como también, darle las participaciones directamente por la Federación y no como se venía haciendo, o sea; a través del estado.

---

<sup>30</sup> Ugarte Cortés, Juan. Op. cit. pp. 24.

Aquí cabe hacer un comentario, en la realidad no se ha cumplido con el mandato constitucional, ya que dichas participaciones se siguen dando en la forma acostumbrada.

Tampoco se ha cumplido con la obligación de fomentar a la superación y desarrollo de los municipios, dado que bastantes de nuestros municipios viven en la que los especialistas le llaman, Penuria Municipal. Esto lo podemos constatar, visitando algunos de los municipios de nuestro país y que aun, después de las reformas de 1983 y ya casi para finalizar ese sexenio (1982-1988); - Que fue uno de los ideales del mandatario de la nación, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado - no se ha visto un claro desarrollo en los mismos. Por lo tanto, consideremos que estas reformas deben en lo futuro; seguirse adecuando a las necesidades municipales por parte de nuestros legisladores.

Como ejemplos de estos comentarios, se puede constatar en las distintas publicaciones que han hecho varios periódicos y que al respecto han manifestado que:

“Ochenta y cinco por ciento de los 2,378 municipios existentes en el país están rezagados, son pobres, carecen de recursos, de apoyos técnicos y científicos, así como de estructuras institucionales sólidas, como lo afirmó el vocal ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, Raúl Olmedo Carranza quien advirtió; que se debe buscar una redistribución más racional de los ingresos y participaciones federales, estatales y municipales.

Dijo que las reformas municipales, son reformas políticas y que en los ayuntamientos hace falta más politización.”

“En otra colaboración del mismo periódico, se hace referencia a la pulverización municipal que frena el avance en Oaxaca, quien con 570

municipios, casi la cuarta parte del total del país, el desarrollo municipal se ha visto frenado en gran parte, por la pulverización municipal, la incomunicación, el analfabetismo, la falta de aprovechamiento racional de los recursos naturales y la dispersión de la población en comunidades hasta de menos de 100 habitantes.”<sup>31</sup>

En cuanto a las perspectivas de nuestra Carta Magna, especialmente en su artículo 115, y de acuerdo a la reforma municipal; consideramos que son de sus fracciones reformadas, las siguientes:

- a) Otorgarle a nuestra institución una mecánica para sustituir o completar a los ayuntamientos en los casos de desintegración total o parcial.
- b) Otorgarle facultades a los Ayuntamientos para que expidan sus propios bandos de policía y buen gobierno y sus disposiciones administrativas.
- c) Otorgarle la libertad de asociarse y coordinarse para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo, con la participación del Estado al que pertenezcan.
- d) Facilitarle libertad municipal para que administre libremente su hacienda, la cual viene a redundar en una autonomía financiera del municipio, así como también; los presupuestos de egresos estarán sujetos a la aprobación exclusiva de los propios cabildos.
- e) Establecer el régimen laboral de los trabajadores al servicio de estados y municipios.

Creemos, y no dentro de muchos años, que los propósitos del nuevo precepto se llegarán a realizar, como también creemos que nuestros políticos

---

<sup>31</sup> Cit. cfr.

lleguen a cumplir con lo que nuestra Constitución establece, para que no empobrezcan más a nuestra institución de lo que ya está; para que nuestro sistema sea más equilibrado, más justo y con ello más eficiente y digno.

## **CAPITULO III**

### **LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.**

Se considera que el elemento jurídico fundamental en materia de coordinación lo constituye la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980, la cual tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los respectivos de cada estado, municipios y el Distrito Federal, asimismo, establece la participación correspondiente a sus haciendas públicas, fija las reglas de coordinación administrativa entre las mismas y, por último establece los órganos operativos de la coordinación fiscal.

De esta ley se deriva el sistema nacional de coordinación fiscal que es de libre participación de los estados; si éstos deciden adherirse al sistema, celebran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un convenio que es aprobado por la legislatura local de cada estado; la firma del convenio crea el derecho de los estados a participar en el total de impuestos federales y otros ingresos que se reúnan en los fondos que al efecto se crean.

El sistema tiene como propósitos generales, el hacer más eficiente y óptimo el esquema impositivo mexicano e incrementar la capacidad financiera de estados y municipios.

#### **A. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

“(…) Ante la situación caótica de los sistemas impositivos y de tributación en México, el gobierno de Calles convocó a las administraciones de las entidades federativas a una primera Convención Nacional Fiscal, teniendo por objeto: a) delimitar las competencias de los estados y la federación en materia de impuestos; b) determinar un plan nacional de arbitrios para simplificar la fiscalización; c) crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas a adoptarse en materia fiscal y vigilar el plan único de los impuestos que se introdujeran.

Como resultado de esta primera convención, en 1928, el presidente Calles informaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecía un programa mediante la expedición de leyes por las cuales se daba a los estados una participación en el producto de los impuestos federales dentro de la libertad que les concede su régimen interior, de acuerdo a ciertas bases y por medio de la celebración de acuerdos con los gobiernos locales para lograr una armonía en la tributación, que procurara aliviar la carga fiscal a los causantes. La política de acuerdos se inició en el estado de Nuevo León, a solicitud del mismo; a su vez, el estado de Querétaro solicitó el envío de expertos que estudiaran la coordinación fiscal con la federación (...). Los objetivos de la Segunda Convención Fiscal en 1933 fueron: a) revisar las conclusiones de la primera asamblea; b) profundizar en el problema de la delimitación de jurisdicciones fiscales; c) sentar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y su coordinación con el gobierno federal; d) analizar los medios adecuados para la puesta en práctica de las

decisiones de la asamblea y constituir el órgano más capacitado para su ejecución. De las recomendaciones emitidas por la convención una vez que ésta concluyó, destacan: El mantenimiento uniforme y generalizado de los impuestos al comercio e industria; encomendar a la comisión permanente el estudio de las necesidades mínimas locales y municipales en materia impositiva a la industria y al comercio; calendarización de impuestos; mayor agilidad en el flujo de información fiscal intergubernamental; conceder a los estados y municipios una participación en el impuesto sobre la renta, por vía de ensayo.

Ante el aumento desordenado de gravámenes federales y locales, y ante la carencia de un sistema de coordinación tributaria entre las instancias gubernamentales, se hacía indispensable una tercera convención nacional fiscal en donde se procurara: Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios; planear la forma en la que debía distribuirse entre la federación, los estados y los municipios la facultad de establecer y administrar los impuestos en relación con el costo de los servicios públicos a cada uno encomendados y en relación con su capacidad de control sobre los causantes respectivos; determinar las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y del mejoramiento de la administración tributaria; crear una estructura fiscal nacional; unificar los numerosos impuestos que la federación, los estados y los municipios mantenían sobre el comercio y la industria; proponer la participación de los estados y municipios en el rendimiento de los gravámenes.

Los resultados obtenidos a raíz de la tercera convención fiscal de 1947 fueron, entre otros, la promulgación de la ley que regulaba el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas; la creación de la comisión nacional de arbitrios; la primera ley del impuesto federal sobre ingresos mercantiles (1948); la ley reguladora del pago de participaciones en impuestos federales a las entidades federativas (1948); la ley de coordinación fiscal entre la federación y los estados (1953); la ley que otorgaba la compensación adicional a

los estados que celebraran el convenio de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles (1954), y la intervención del Banco de México en la recaudación de impuestos participables como medio para garantizar a los estados eficacia en el cobro.

A partir de los resultados y recomendaciones emitidas en esta tercera convención, quedan delineados una serie de mecanismos que posteriormente serían la base para el establecimiento de lo que actualmente conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Destacan la promulgación de la ley en la materia, así como el establecimiento de un incipiente esquema de participaciones de impuestos coordinados a las entidades federativas.

Con el antecedente de las convenciones nacionales fiscales antes señaladas, durante la década de los setentas se celebran convenios de coordinación fiscal entre la federación y los estados en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles y sobre algunas modalidades del impuesto sobre la renta. Se efectúan también reuniones de funcionarios fiscales de la federación y de los estados y en 1979 se promulga la nueva Ley de Coordinación Fiscal, que crea y norma el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El sistema pretende fundamentalmente:

- a) Evitar la múltiple tributación sobre una misma fuente de ingresos.
- b) Asignar a cada ámbito de gobierno fuentes definidas de ingreso y suficientes para el cumplimiento de sus actividades.
- c) Proteger a la economía del exceso de tributación que pueda dar lugar a su eliminación.

- d) Transferir a los estados la administración de los impuestos federales más sencillos en su control.
- e) Convenir con las entidades federativas la transferencia de un mínimo de participaciones a los municipios.
- f) Abrir la posibilidad de que los municipios administren impuestos federales o estatales.

El sistema opera bajo el principio de establecer en el territorio nacional una sola modalidad de impuesto al ingreso y una de impuesto al consumo, evitar la multiplicidad de impuestos, integrar montos totales por lo recaudado y participar de sus rendimientos a los estados y éstos a la vez a sus municipios.

A efecto de participarle a los estados del rendimiento de los impuestos coordinados, la ley citada crea dos fondos: el fondo general de participaciones y el fondo de fomento municipal. A su vez, las entidades federativas están obligadas a repartir entre sus municipios parte de sus recursos, como mínimo la ley ha fijado el 20 por ciento.

La coordinación fiscal se instrumenta mediante dos tipos de convenios; convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal y el convenio de colaboración administrativa.

Para su desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento, el sistema utiliza cuatro órganos:

- a) La reunión nacional de funcionarios fiscales.
- b) La comisión permanente de funcionarios fiscales.
- c) El instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas.
- d) La junta de Coordinación Fiscal.

Durante casi cinco años en la operación del sistema, éste ha tenido los resultados esperados, el esquema fiscal del país se ha racionalizado, las fuentes de tributación son tratadas con mayor equidad, los gobiernos de los estados han incrementado sustancialmente sus ingresos y los municipios se encuentran ahora con una fuente de financiamiento que representa la fundamental en su hacienda; al grado de que casi un 60 por ciento promedio de los gastos que efectúan los municipios del país es financiado con participaciones de los impuestos coordinados.

Sin embargo el sistema ha sido objeto de discusión y comentarios a partir de un planteamiento que muchos municipalistas se hacen, en el sentido de que ahora los ayuntamientos son más dependientes de los gobiernos federal y estatal; debido a que son éstos últimos los que distribuyen y entregan los recursos financieros más importantes para el municipio. Este, cada vez cuenta con menos fuentes directas y propias de financiamiento. El impuesto predial y todos aquéllos derivados de la propiedad inmobiliaria que le han señalado como propios en el artículo 115 constitucional, no son suficientes para determinar y dar validez al concepto de autonomía financiera municipal.”<sup>32</sup>

El 22 de diciembre de 1978 aprobó el Congreso Federal la nueva Ley de Coordinación Fiscal que sustituye a la del 22 de diciembre de 1953.

En la iniciativa se reconocen los esfuerzos que se han llevado a cabo por los Gobiernos Federales y de los Estados para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente, la prudencia de los legisladores que los ha llevado a buscar acuerdos para que sólo una u otra entidad grave determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo bases de

---

<sup>32</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit., pp. 265.

colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para la Federación y para los Estados. “Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva”. Paralelamente y en muy diversas materias, los Estados se han venido acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales absteniéndose de gravar las mismas materias en términos previstos en aquellas leyes.

A ese sistema le falta racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que si se otorgan participaciones y aquéllos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación. Falta también uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas.

El nuevo sistema Nacional de Coordinación ya no otorga participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, “sino que la parte que corresponde a los Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquéllos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.”

El sistema es el resultado de un largo diálogo entre las autoridades hacendarias federales y las de los Estados. Para éstos es optativo adherirse o no. Si se adhieren convienen con la Federación en dejar en suspenso mientras dura el convenio, algunos de los impuestos establecidos por su Legislatura o impone abstención al propio Estado para establecerlos. Si los Estados optan por no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del Art. 73 constitucional, en relación con el cual pueden seguir

recibiendo las participaciones señaladas en las leyes federales. Sin embargo, se considera que no convendrá a los Estados dejar de adherirse al Sistema Nacional.”<sup>33</sup>

Cabe mencionar que esta nueva ley, es la que se encarga de crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que ya se ha hecho alusión. Esto es, con el objeto de que los estados que se adhieran a él, reciban las participaciones que establece dicho ordenamiento; de lo cual se hablará con posterioridad.

El artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece cuales son los requisitos que deben reunir los Estados para que se puedan adherir al sistema antes mencionado; señalando lo siguiente:

**“Artículo 10.** Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la Legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al S.N.C.F. debe ser total. No se permite una adhesión parcial con algunos ingresos federales.

<sup>33</sup> De la Garza, Sergio Fco. Derecho Financiero Mexicano. 19a. edición. Editorial Porrúa, S.A.

Las entidades que no deseen adherirse participarán en impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. De la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional; que a la letra dice:

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

.....

**XXIX.-A.** Para establecer contribuciones:

.....

**5o.** Especiales sobre:

- a)* energía eléctrica;
- b)* producción y consumo de tabacos labrados;
- c)* gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d)* cerillos y fósforos;
- e)* aguamiel y productos de su fermentación;
- f)* explotación forestal; y
- g)* producción y consumo de cerveza.

También participarán en otros más, en los términos de las leyes respectivas.

Se prevé, un procedimiento para disminuir la participación de una entidad adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que falte al cumplimiento de lo pactado en los convenios firmados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establezca contribuciones reservadas en exclusiva al Congreso Federal, grave conceptos que por disposición constitucional expresa no le están permitidos o bien no obtengan la autorización necesaria del congreso de la Unión para establecer derechos de tonelaje o contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Lo anterior se desprende del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal que nos dice en su párrafo primero:

**“Artículo 11.** Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al sistema Nacional de coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VI y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.”

## **B. ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA COORDINACIÓN FISCAL**

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978, que entra en vigor a partir de 1980, crea dos instancias administrativas de coordinación sobre esta materia. En primer lugar tenemos:

- a) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que se constituye como la instancia de enlace del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, su objeto es proponer las medidas que se estimen convenientes para actualizar o mejorar dicho sistema, o sea; que su principal cometido es el de dialogar, negociar y acordar acerca del curso que ha de seguir la política de Coordinación Fiscal, conforme va cambiando la vida política, económica y social del país.

Se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad federativa,

sesionan una vez al año en el lugar que previamente asigne la comisión permanente.

- b) La segunda instancia coordinadora es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, cuyo objetivo es determinar los asuntos que deban tratarse en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y observar que se cumplan los acuerdos emanados de la misma, así como también; la de vigilar el funcionamiento de los fondos y su distribución entre las Entidades y Municipios.

Este organismo está formado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios que se elijan en cada uno de los ocho grupos en que se encuentran divididas las entidades federativas del país para estos fines.

Asimismo se incorpora el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, para que realice funciones técnicas orientadas al apoyo del sistema nacional de coordinación fiscal, mediante la elaboración de estudios, organización de cursos y seminarios, otorgamiento de asesoría técnica y, en general, la promoción del desarrollo técnico de las haciendas públicas estatales y municipales; dicho en otras palabras; capacitar, servir como consultor y promover técnicamente las haciendas públicas.

Se hace la observación, que a partir de las reformas hechas a esta ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1989; se adicionó un nuevo organismo que se denomina: "La Junta de coordinación Fiscal", que viene a conformar otro más de los tres ya existentes, pasando a ser en la actualidad cuatro organismos en materia de coordinación.

Estos cuatro organismos están integrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por los órganos hacendarios de cada Estado.

Lo anterior, tiene su fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal en el capítulo IV denominado: "De los Organismos en Materia de Coordinación"; también así, en su artículo 16 que dice:

**"Artículo 16.** El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal.

Al hablar de los organismos en materia de coordinación, también debemos hablar de las facultades que éstos tienen y cómo se integran, incluso la Ley citada, se encarga de otorgarles esas atribuciones; y así tenemos:

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La Reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el

Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designen (art. 17).

Serán facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:

- I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.
- II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias, que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.
- III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.
- IV. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las Entidades, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Esto se encuentra plasmado en el artículo 19 de la Ley en comentario.

La comisión Permanente de Funcionario Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

- I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho Entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de

Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (por ser de exclusividad interna).

- II. Las Entidades estarán representadas por los ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.
- III. Las Entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los ocho grupos, debiendo representarlos en forma rotativa. Aquí se hace la observación que cada grupo lo integran cuatro entidades distintas y que vienen a conformar los 32 estados de que se forma nuestra República Mexicana.

(La LCF contempla a estos grupos en su artículo 20).

- IV. Las Entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su periodo, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.
- V. La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales serán las siguientes:

- I. Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.
- II. Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- III. Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades dicho instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.
- IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.
- V. Formular dictámenes técnicos cuando alguna entidad viole lo estipulado en el artículo 11 de esta Ley.
- VI. Las demás facultades que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades (art. 21).

Ahora vamos a hablar del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

- I. Realiza estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- II. Hace estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones.
- III. Sugiere medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las Entidades.
- IV. Desempeña las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- V. Actúa como consultor técnico de las haciendas públicas municipales.
- VI. Promueve el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- VII. Capacita técnicos y funcionarios fiscales.
- VIII. Desarrolla los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares. Esto se puede contemplar en el artículo 22 de la Ley citada con anterioridad.

La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los órganos del Instituto que se refiere el artículo anterior, serán:

- I. El director general, que tendrá la representación del mismo.
- II. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.
- III. El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (art. 23).

## **C. RELACIONES FISCALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL PODER CENTRAL.**

### **Desarrollo Histórico**

Las reformas de 1943 a la Constitución Federal, en sus artículos 73, fracción XXIX; y 117, fracciones VII y IX, iniciaron una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, pues dispusieron que los Estados deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales, como eran los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.

La tercera Convención Nacional Fiscal, sin abandonar la idea de delimitación de poderes tributarios, recomendó el establecimiento de un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre la Federación y los Estados de las principales fuentes tributarias, así como la colaboración entre sus autoridades para reducir al mínimo los gastos de administración tributaria y de control de los ingresos.

De la Tercera Convención nacional Fiscal surgió la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948), la cual estableció una tasa federal de 1.8% y otra tasa de 1.2% para los Estados que aceptaran el sistema de coordinación derogando sus impuestos locales al comercio y a la industria. Preveía la administración del impuesto por parte de la Federación o de los Estados según se conviniera. La coordinación fue impuesta por la misma Ley para el Distrito y para los Territorios Federales.

Para estimular la coordinación, el Gobierno Federal ofreció aumentar en un 10% su participación en otros impuestos federales a los Estados que se coordinaran. No obstante ello, sólo se coordinaron en una primera etapa 15 Estados, el último de los cuales, Guerrero, celebró el convenio en 1957. Los más importantes Estados, desde el punto de vista de su recaudación, se mantenían sin coordinar para el año de 1970. En ese año los Estados no coordinados representaban el 74% de la recaudación total (excluyendo al Distrito Federal) y en los 15 Estados coordinados sólo se recaudaba el 26% restante.

En 1971 se abre una nueva etapa con la coordinación del Estado de Chihuahua al que por primera vez se delegan facultades amplias en materia de administración, incluyendo auditoría y determinación de créditos fiscales. En junio de 1971 se coordina Nayarit, y en febrero de 1972 el de Tamaulipas, quedando 11 Estados pendientes de coordinación, entre los cuales se encontraban los principales productores, tales como Nuevo León, México, Jalisco y Veracruz, algunos Estados con características especiales por su situación fronteriza como Sonora, Baja California y Coahuila y Estados de escaso desarrollo económico como Oaxaca y Chiapas.

Como consecuencia de las reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1970 creando la tasa especial del 10%, la cual era de

aplicación general en toda la república, y en la que se preveía una participación a los Estados de un 40% si se coordinaban, pero que de todos modos se causaría si no se coordinaban, con lo cual se ponía en penosa situación a los Fiscos de los Estados, se logró la coordinación de todos los Estados en los primeros meses de 1971 para participar en la tasa especial de 10%, pues de otro modo los causantes sufrían el impacto del Impuesto y los Estados no percibían ningún beneficio, duplicándose además el gravamen para los contribuyentes.

La reforma que entró en vigor en 1973, a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles elevó la tasa de 3% y 4% y aumentó también la participación de los Estados un 45% en vez de 40% que tenían con anterioridad y la participación mínima a los municipios de 15% a 20% en la participación estatal. También se estableció una sola tasa federal uniforme en toda la República, independiente de coordinación estatal, para estimular ésta. Esa característica de la tasa, el aumento de la cooperación de los Estados y la disposición de la Federación para delegar facultades en materia de administración, ha determinado que se coordinen todos los Estados.

Por último, el Decreto de 29 de diciembre de 1972 que adicionó el Art. 45 bis de la LISR autoriza a la SHCP para que celebre con los Estados de la República convenios de coordinación por lo que respecta al impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no mantengan en vigor los impuestos locales y municipales que se establezcan en el convenio respectivo. Los Estados que se coordinen y el DF podrán percibir una participación en el rendimiento recaudado en la localidad correspondiente, conforme a las bases que se fijen en los convenios respectivos, así como de los recargos y multas. En los convenios deben fijarse las condiciones de la participación que se autoriza y todo lo relacionado con la vigilancia de los causantes menores y de la administración del impuesto. Sin embargo, la facultad de revisión y práctica de auditorías a dichos contribuyentes puede ser ejercida por la SHCP aun cuando tales facultades hayan sido delegadas a los Estados.

Frente a la enorme tarea de construir un Sistema Fiscal Nacional que no ha podido realizarse en casi un siglo y medio de existencia federal, se diseñó una estrategia prudente que callada, pero tesoneramente, llevara a la primera meta importante: lograr que todos los Estados se comprometieran ante el país en la construcción del Sistema Fiscal Nacional sobre la base de una participación institucional con la Federación.

En el discurso de la sesión inaugural de la II Reunión Nacional de Tesoreros, celebrada en Mazatlán en abril de 1973, el Subsecretario de Ingresos. Gustavo Petricioli, expresó que era la primera reunión en 25 años que agrupa, sin excepción, a todas las entidades de la República, con objeto de examinar técnicas y procedimientos que conviene anotar para el diseño y la mejor operación de la política y de la administración fiscal en todo el país.

Es éste un acontecimiento de indudable trascendencia en nuestra historia de las finanzas públicas, sólo equiparable su importancia a las convenciones nacionales fiscales que se celebraron en los años de 1925, 1932 y 1947, y, aún con respecto de estas convenciones, tiene la presente reunión una característica distintiva: estamos creando un mecanismo de responsabilidad compartida entre las autoridades fiscales de la Federación y de los Estados con mentalidad abierta al diálogo, que culmine en una asociación viva, en un marchar paralelo para la solución de problemas a todos los aquí reunidos.

### **Áreas de Coordinación en 1977**

La coordinación se logró establecer en forma integral en materia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. En 1973 la tasa general del ISIM se elevó de 3% (1.8 y 1.2 por ciento para la Federación y los fiscos locales, respectivamente) a 4% (2.2 y 1,8 por ciento). La parte de los Municipios pasó de 15 a 20 por ciento, o sea, de 0.45 a 0.8 por ciento.

Posteriormente, se convino la coordinación en el Impuesto al Ingreso Global de las Empresas (causantes menores). A cambio de suprimir los Impuestos Locales se otorga a las entidades una participación de 45% del rendimiento de los gravámenes, así como la administración de los mismos. Además, se encargó a los Estados la recaudación de los impuestos sobre productos del trabajo y el del 1% sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, que retenían o causaban dichos causantes menores. Las entidades reciben como honorario por estos servicios el 4% de la recaudación, que se considera suficiente para soportar su costo, que en 1974 representaron \$376 millones de pesos.

También se ha logrado progresar en la coordinación relativa a los impuestos sobre producción de aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas, vidrio, alfombras, artículos electrónicos, refrescos y cemento y tenencia de automóviles. Se ha extendido el área de vigilancia respecto de determinados causantes mayores por medio del establecimiento de convenios de fiscalización conjunta entre las autoridades fiscales federales y estatales.

Por último, se ha establecido coordinación de información y procesamiento de datos, así como registro de causantes e intercambio de experiencias sobre sistemas de computación, de información y de sistemas administrativos en general.”<sup>34</sup>

Respecto al punto que se trata y de lo señalado anteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal es la que se encarga de regular los convenios de coordinación y la relación fiscal que existe entre las entidades federativas y el Gobierno Central. Esto, sobre una base de participación estatal con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así lo dicta esta ley en el capítulo denominado: “De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la

---

<sup>34</sup> De la Garza, Sergio Fco. Op. cit., pp. 237.

Federación”, en los siguientes términos:

“El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.”

En los convenios que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Estos convenios se publicarán en el periódico oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto. Terminación que será publicado y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

En los convenios señalados en este precepto, se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen” (art. 13).

Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo

procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativas que señalen los convenios y acuerdos respectivos (art. 14).

La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivo.

Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a esta Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan en el fondo establecido en el artículo 2o. y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Como excepción a lo dispuesto en el párrafo anterior, las Entidades, sin perjuicio de rendir su cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen y de las cantidades que reciban del impuesto al valor agregado, sólo concentrarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 20% del Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, cuando estén coordinados con la Federación en materia de adquisición de inmuebles.

La falta de enteros en los plazos establecidos dará lugar a que las entidades respectivas se actualicen por inflación y a que se caucen, a cargo de la Entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de Contribuciones.

#### **D. LAS PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS.**

En México, desde la reforma Constitucional de 1932 a la fracción XXIX del artículo 73, por virtud de la cual se crearon los llamados “impuestos especiales”, se inició la política de otorgar participaciones a los Municipios en el rendimiento de los referidos impuestos.

Esa política ha continuado, y se ha extendido a otros impuestos no mencionados en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, como fue el caso del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en el cual los Municipios participaban en un porcentaje de la participación que reciben los Estados.

La política del Gobierno Federal en México ha sido la de reconocer que los Municipios de la República deben participar en los rendimientos de impuestos federales y creemos que esa política va a ser continuada en el próximo sexenio con un vigor más acendrado.

Actualmente, los Municipios tienen derecho a participar en la participación que corresponde a los Estados en los impuestos especiales a que se refiere el numeral 5o. de la fracción XXIX del art. 73 Constitucional, en la proporción que fijen las Legislaturas locales. Sin embargo, ésto es para el caso de que la entidad no se haya incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que no sucede en la realidad.

Por lo que se refiere a los Estados que sí se han coordinado, la Ley de Coordinación Fiscal dispone que los municipios deben participar en una proporción que no debe ser inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado al que pertenezcan, en los Fondos que para el caso ha creado esta ley. El Estado debe cubrir a los municipios sus participaciones en la proporción o forma

que establezcan las Legislaturas de los Estados. Esto es lo que se conoce como las participaciones en impuestos de la Federación.

Uno de los impuestos que en muchos países tiene carácter de municipal es el impuesto predial. Sin embargo, su administración requiere una preparación y una uniformidad de sistema que aconseja que en México se atribuya a los Estados, para su establecimiento y recaudación.

Además, deben los Estados conceder participaciones a los Municipios en aquellos impuestos que producen un mayor rendimiento.

Entre ellos podemos sugerir los siguientes:

- a) Nóminas;
- b) Honorarios;
- c) Enajenación de vehículos;
- d) Expendios de bebidas alcohólicas, y
- e) Empresas porteadoras.

Desde luego es necesario que se establezca constitucionalmente la participación de los Municipios en las recaudaciones de los Estados, a través de un porcentaje mínimo en esas recaudaciones. El reparto entre los Municipios debe hacerse también en proporción a la población de cada municipalidad."

Dotar a los estados de más recursos, dará a éstos la base económica para que hagan lo mismo con sus municipios. El fortalecimiento de la Institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático.

El Distrito Federal y las Entidades Federativas que se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participan en el total de los impuestos federales

mediante la distribución de dos fondos:

- A. El Fondo General de Participaciones, y;
- B. El Fondo de Fomento Municipal.

- A. El Fondo General de Participaciones, se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

- Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa;
- Ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos;
- Ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participan las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;
- Ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños

que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o.-B de esta Ley;

- Ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

- II. El 45.17% en los términos del artículo 3o. de esta ley.
- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá 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 por ciento 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 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 de 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.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la Entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la Entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Se hace la observación de que al hablar del término "Fondo", utilizado por la ley, no significa que se trate de una separación o acumulación de recursos que posteriormente se destinen a determinado fin. En la ley los "Fondos" no son más que una etapa en un procedimiento de cálculo, ya que, determinado el monto mensual de los fondos simultáneamente se calculan las participaciones que corresponden individualmente a las Entidades y se procede, de inmediato, a su apego.

Pero la expresión "fondos" facilita la comprensión de la ley y de la mecánica de cálculo de las participaciones, por lo que fue adoptada en el texto del ordenamiento citado.

## **B. Fondo de Fomento Municipal**

Un avance de gran importancia en la coordinación fiscal se logró en 1981, con la creación del Fondo de Fomento Municipal, que establece que los municipios participen directamente en el rendimiento de contribuciones federales y no a través de la Tesorería de su Estado.

Este Fondo de Fomento Municipal está distribuido según lo establecido por el artículo 2o. A, de la Ley que se comenta; en su fracción III, párrafo siguiente.

Los mecanismos para hacer la distribución de los Fondos señalados anteriormente, son determinados por las legislaturas de los Estados como lo determina el inciso b), de la fracción IV del artículo 115 de nuestra Constitución. Respecto a ésto, se verá la mecánica que se sigue en la asignación de participaciones federales en los municipios de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal. Y así vemos que en el artículo anteriormente mencionado nos enuncia:

**“Artículo 2o.-A.** En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

- I. En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los Municipios, en la forma siguiente:

0.136% 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:

$$CCiT = Bi / TB$$

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 Bi.

i es cada entidad.

$$Bi = (CCiT-1) (IPDAiT-1) / IPDAT-2$$

Donde:

CCiT-1 = Coeficiente de participaciones 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 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 de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los Municipios colindantes con la frontera 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 Mexicanos, 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:

$$CE^i_t = \frac{A^i}{TA}$$

Donde:

$CE^i_t$  = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad  $i$  en el año para el que se efectúa el cálculo.

TA = Suma de  $A^i$

$$I = \text{Cada Entidad.}$$

$$A^i = \frac{(CE^i)_{t-1} (IPDA^i)_{t-1}}{IPDA^i_{t-2}}$$

$CE^i_{t-1}$  = Coeficiente de participación de la Entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

$IPDA^i_{t-1}$  = 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.

$IPDA^i_{t-2}$  = Recaudación local del predial y 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 II, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios.”

Cabe aclarar que esta Ley ha establecido protecciones a las participaciones municipales, ya que éstas son inembargables y no afectan a fines específicos. Y también, con objeto de que exista seguridad para que los Municipios reciban oportunamente y en forma completa las participaciones que les corresponde, el pago será siempre en efectivo, sin condicionamiento alguno, y sin deducciones.

Como se ha observado, las participaciones a los municipios se realizan tomando en consideración la recaudación de los impuestos federales en los municipios, así como los habitantes con que cuente cada uno de ellos; esto nos dá a entender, que sigue siendo el Gobierno del estado el que interviene para fijar dichas participaciones y por lo tanto; no se ha llevado a cabo la reforma municipal de 1983 cuestión que a nuestro criterio, se sigue cayendo en el centralismo no existiendo la libertad municipal de lo que ya mucho se ha hablado.

Igualmente, se establece específicamente que la aportación no podrá ser en especie o en obra, recurso que se había utilizado en merma de la economía y las funciones municipales.

La Federación entregará 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 cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la Recaudación Federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma, se procederá con el Fondo de Fomento Municipal.

Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de

participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período, las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

A más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal ésta determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Como comentario final a este tema, se puede decir que aunque la Ley de Coordinación Fiscal ya prevé la participación a los municipios por mandato constitucional de acuerdo a las reformas hechas en 1983, en lo que se refiere al artículo 115, ordenando que la Federación pagará a los Municipios las participaciones federales; esta Ley establece que dichas participaciones se entregarán a los Municipios por conducto de los Estados, lo cual va en contra del espíritu de la reforma, que pretende dar mayor autonomía financiera al Municipio y de discutible constitucionalidad.

En la realidad también se observa, que si el ayuntamiento no es de la simpatía de los poderes estatales, habrá problemas en la determinación y entrega de estas participaciones; razón demás, para decir que no se ha cumplido con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, de que dicha reforma no significó el avance que hubieran deseado los Constituyentes de 1917, cuestión que a nuestro criterio; los legisladores ya tendrán que ir pensando en una nueva reforma que esté acorde con nuestra institución municipal, y estudiar las posibilidades de seguir adecuándola a las necesidades actuales de los municipios en toda la república mexicana.

## PROPOSICIONES

- A.** Creemos, que sería conveniente que se elevara a rango constitucional una definición del Municipio, dado que carece de la misma en su artículo 115; ya que resultaría más claro y congruente para el ciudadano mexicano el analizar o estudiar dicho artículo, y que en nuestra opinión, podría ser la siguiente:

“Municipio, es una comunidad de gentes que se organiza libremente en determinado territorio, procurando satisfacer sus necesidades básicas de vecindad y convivencia, que tiene el carácter de institución con personalidad jurídica, reconocida por el derecho, patrimonio propio e independencia política y administrativa; de acuerdo a lo que establece nuestra Carta Magna, las constituciones de los estados y sus propias leyes orgánicas.”

- B.** En cuanto a la organización y funcionamiento de nuestra institución municipal, nos encontramos con el grave problema de la falta de capacitación de nuestros funcionarios municipales, creemos que esta problemática radica en los escasos recursos administrativos que tienen al dirigir al municipio los presidentes electos cada tres años; tiempo relativamente corto para conocer las necesidades de esta institución, y que creemos debería ser de seis años.

Por lo tanto, sería necesario se establezcan cursos de capacitación para futuros funcionarios que se harán cargo de los ayuntamientos, acorde con los congresos locales que serán los encargados de impartir dichos cursos que sin lesionar la libertad de los municipios dicten medidas para que en lo futuro, las administraciones venideras cuenten con una verdadera preparación y acabar de tajo con estos obstáculos; ya que de no hacerlo, se seguirán dando.

- C. El grave problema que representan las finanzas del municipio en su administración, se debe a que no existe una acción concertada entre la Federación, los estados y los municipios; ya que desgraciadamente se les está encomendada a los dos primeros.

Creemos que sería justo una reforma a nuestra Constitución Federal y a las de los estados para que exista una distribución de atribuciones y competencias en las tres instancias de gobierno para que se le otorgue mayor independencia a los municipios para determinar sus propias fuentes de ingreso y cómo deben utilizarlos, así como también; una reforma administrativa que busque la creación de órganos, que se ubiquen en los propios municipios para que canalicen y coordinen los apoyos financieros, técnicos y materiales en los que tengan una participación activa los tres niveles de gobierno, así como los particulares.

- D. La Federación (a nuestro criterio), debe dar mayor ayuda financiera a los municipios mediante una mayor participación en los impuestos federales; también establecer escuelas de administración pública donde se formen funcionarios municipales y donde se elaboren programas de desarrollo, así también; la creación de centros orientadores y de intercambio de experiencias municipales a nivel internacional.

- E.** Por último, creemos que esta institución hasta nuestros días no ha sido libre, éste es un problema político, ya que si nuestro municipio no es totalmente libre y genuinamente representativo, no podrá ser un eficaz administrador de los bienes de los vecinos del lugar y un buen conductor de la vida política de la comunidad. Al mismo tiempo, en la distribución de ingresos el monto más elevado le corresponde a la Federación, siguiéndole los gobiernos estatales y, en última instancia, los gobiernos municipales, dándose éstos (los ingresos), en forma desproporcionada limitando las funciones de estos últimos.

Por eso sugerimos que exista una reforma fiscal que proporcione mayor cantidad de impuestos a los municipios y que aumente su participación en los impuestos federales, estatales y especiales.

## CONCLUSIONES

- I. El Municipio es una verdadera comunidad humana natural, ya que siendo el hombre un ser naturalmente sociable tiende a la formación de una sociedad de gentes, resultado del trato de los individuos en sus relaciones mutuas y recíprocas de vecindad.

Así, esta institución arranca de la naturaleza, que preexiste y subsiste con respecto a sus miembros, por lo tanto; el Municipio nace espontáneamente, no lo crea el Estado, sino que lo reconoce solamente por su existencia.

- II. Nuestra Institución municipal en tiempos de los españoles en territorio mexicano, fue de gran trascendencia para nuestro país, ya que a raíz del nacimiento del municipio creado por Cortés también dio origen al estado que actualmente nos rige tomando como base la legislación española teniendo como consecuencia el proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica.

De esta segunda conclusión se desprende que el municipio colonial era

evidentemente, una institución que fue regulada por las ordenanzas de Cortés, las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las indias, las ordenanzas de intendentes, las leyes de recopilación de las indias, y la Constitución de Cádiz.

- III. Por ser el municipio una institución comprendida dentro de una comunidad más amplia como es el Estado, tiene fines, funciones, deberes y responsabilidades nacionales, así como también; está obligada a organizarse de acuerdo a las necesidades acordes con su realidad municipal. Esto nos lleva a concluir, que los fines que persigue dicha institución son: de comodidad fomentando los intereses morales y materiales, así como la conservación de personas y cosas a través de la seguridad y certeza Jurídicas, que viene a redundar en la persecución del bien común de la sociedad como uno de los fines primordiales.
  
- IV. En la rama de los ingresos municipales se ha llegado a la conclusión, que aunque la Constitución Política señala en su artículo 115 que: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.” Las Legislaturas estatales son las que deciden que contribuciones pueden ingresar a los municipios y cuales a las del Estado tomando en consideración que estos ingresos sean suficientes para atender las necesidades municipales. Aquí estimamos que se volverá a presentar el problema de la intervención política de los gobernadores a través de las legislaturas para dictar leyes, que en el fondo pueden ser la expresión de un control de los municipios en diversos estados.

La pobreza que se manifiesta en la mayoría de los municipios del país, demuestra que dichas contribuciones no son equitativas, sino que son

hechas en beneficio de los Estados; por lo cual no existe la libertad de la cual habla el mencionado artículo en su administración hacendaria.

Finalmente, diremos que los conceptos por los cuales el municipio se allega recursos son: impuestos; derechos; productos; aprovechamientos; participaciones e ingresos extraordinarios.

- V. A partir de las reformas hechas al artículo 115 constitucional las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, son municipales y, por lo tanto; deben de regularse en todas las leyes fiscales municipales del país.
- VI. Nuestra Constitución Federal, ha tenido variadas reformas en cuanto al artículo 115, debido a que en tiempos del virreinato el municipio se encontraba en completa crisis, ya que sus facultades eran muy limitadas y sus facultades estaban vedadas.

Es hasta 1808 cuando se le pone atención a los municipios al iniciarse la independencia política de la Nueva España; así como también en la Constitución de Cádiz de 1812 (Que fue abrogada en 1814 por Fernando VII) reordenándose nuevamente en 1820 por el virrey Apodaca.

Esta constitución de breve vigencia, es hasta la fecha la que verdaderamente le dio importancia en todo lo relativo al Municipio así como: La Constitución de la República Mexicana de 1836 (leyes Constitucionales de 1836); La Constitución de 1857 y; la Constitución de 1917.

En conclusión, diremos que algunas de las causas que dieron origen para reformar nuestra Constitución Federal fueron:

1. Otorgar a esta Institución un fundamento legal más concreto;

2. Sentar las bases políticas de nuestra nación, tomando en consideración al municipio que es el origen de nuestro actual Estado Mexicano;
  2. Ver cristalizada la idea del verdadero Municipio Libre, y no dependiente como es en la realidad;
  4. Alcanzar por medios legislativos la verdadera autonomía financiera, no estando supeditada a los Estados o a la Federación.
- VII.** Debe reconocerse que con las reformas hechas al artículo 115 constitucional, se ha dado el gran paso para lograr el fortalecimiento municipal tanto en lo político como en lo financiero; aportación hecha a nuestra institución por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Nos parecen acertadas estas reformas, ya que reconocen la realidad del municipio mexicano, aunque no todos los municipios cuentan con los mismos recursos económicos para responder a sus necesidades.

Cabe aclarar, que la sola reforma constitucional no resuelve por sí misma el sistema anquilosado del municipio mexicano; sino que debe dársele oportunidad a dicha reforma, para que conjuntamente con la decisión y apoyo de los distintos niveles de gobierno llegue a hacerse efectiva.

Dichas reformas hechas al mencionado artículo constitucional respondieron a una aspiración política de suma importancia, pero creemos que no se ha cumplido con dicho mandato y no son del todo operacionales; ya que depende todavía de las legislaturas locales el establecer normas que se presume van a beneficiar a los municipios, cuestión que en la actualidad aun no se ha visto.

**VIII.** La ley de coordinación fiscal que entró en vigor a partir de 1980 tiene como finalidad coordinar el sistema fiscal de la federación con los respectivos de cada estado, municipios y el distrito Federal, establece la participación correspondiente a sus haciendas públicas, fija las reglas de coordinación administrativa entre las mismas y establece los órganos operativos de la coordinación fiscal.

Una de sus principales finalidades de esta ley fue la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

A efecto de participarle a los estados del rendimiento de los impuestos coordinados crea dos fondos:

- El fondo general de participaciones y,
- El fondo de fomento municipal.

Esta coordinación fiscal se instrumenta mediante dos tipos de convenios:

- Convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal y;
- El convenio de colaboración administrativa.

Para su desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento, el sistema utiliza cuatro órganos:

- a) La reunión nacional de funcionarios fiscales;
- b) La comisión permanente de funcionarios fiscales;
- c) El Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas (INDETEC) y;
- d) La Junta de Coordinación Fiscal.

Creemos que el sistema, aunque es tema de discusión y comentarios por varios municipalistas, no está concluido como el instrumento perfecto de apoyo financiero al municipio, dado que se trata de una labor dinámica, en constante adaptación, que debe ajustarse a la medida de las necesidades de cada lugar.

Aun así, se ha dado un paso muy importante en materia de coordinación fiscal y estamos convencidos de que por más que la Federación aumente el monto de participaciones, no hay dinero que alcance para dar a los municipios el apoyo económico requerido para su desarrollo.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 6a. edición, editorial Porrúa, S.A. México, 1984.

CENTRO Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, editorial Secretaría de Gobernación. México, 1985.

DE LA GARZA, Sergio Fco. Derecho Financiero Mexicano. 19a. edición, editorial Porrúa, S.A. México, 2001

DE LA GARZA, Sergio Fco. El Municipio (Historia, Naturaleza y Gobierno), editorial Jus. México, 1947.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 17a. edición, editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. ediciones INAP-CONACYT. México 1985.

MONTAÑO, Agustín. **Manual de Administración Municipal**. 1a. Reimpresión. editorial Trillas. México, 1981.

OCHOA CAMPOS, Moisés. **La Reforma Municipal**. 3a. edición. editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. **Derecho Municipal**. editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

TENA RAMIREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. 34a. edición, editorial Porrúa, S.A. México, 2001.

UGARTE CORTES, Juan. **La Reforma Municipal**. editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

VIRGILIO Muñoz y Mario Ruíz Massieu. **Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México**. editorial U.N.A.M. México, 1979.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. editorial Porrúa, S.A. México, 2003.

Ley de Coordinación Fiscal. editorial S.H.C.P. México, D.F. 2001.

Diario Oficial de la Federación del día 3 de Febrero de 1983.

## DICCIONARIOS

Diccionario de Derecho. Rafaél de Pina Vara. 19a. edición, editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

Diccionario Kapelusz de la Lengua Española.

Enciclopedia Espasa-Calpe. Tomo 37.

## PERIODICOS Y REVISTAS

Periódico Excelsior-Sección-"En los Estados" Tema: "Pobres el 85% de los Municipios del País, 24 de junio de 1986.

De la Garza, Sergio Fco. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, No. 87. editorial Jus. México, 1945.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Mayo de 1983.

Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Documentos LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática. Anuario Estadístico de los

Estados Unidos Mexicanos 1982. México, 1993.

VELAZQUEZ CARRANZA, Yolanda. **Revista Estudios Municipales**. editorial Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. México, 1985.