



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO
ORIENTACIÓN
CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

**“LAS APORTACIONES FEDERALES
Y SU AFECTACIÓN
AL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO”**

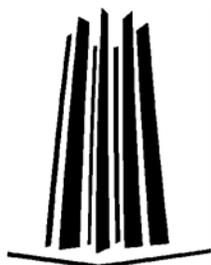
T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARTEMIO GONZÁLEZ MALDONADO

TUTOR DE TESIS: DR. ALEX MUNGUÍA SALAZAR.

SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO

2007





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.

AGRADECIMIENTOS

La realización del presente trabajo tiene tras de sí el apoyo de numerosas personas e instituciones, quienes fueron imprescindibles para la consumación del mismo.

En primer lugar agradezco a mis padres y a mis hermanos, por ser el pilar fundamental de mi vida; a la Universidad Nacional Autónoma de México por formarme humanística y académicamente. Asimismo a la Facultad de Estudios Profesionales Aragón, en particular, al Programa de Posgrado en Derecho por proporcionar el escenario para el desarrollo académico que construyen cotidianamente compañeros y profesores.

Un elemento primordial fue el apoyo proporcionado, primeramente, por el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología, y después, por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, instituciones que me otorgaron una beca, respectivamente, con la cual me permitieron dedicarme en forma exclusiva a las actividades académicas que dieron como producto final esta tesis.

A la planta docente de la Maestría en Derecho, de la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por todos los conocimientos vertidos que me han servido para crecer profesionalmente pero más, en el ámbito personal.

Por otra parte, agradezco al Doctor Alex Munguía Salazar, no solo por haber sido mí tutor, sino por la dirección de la investigación que ahora presento, anteponiendo sobre todo una calidad humana y profesional, que construyó una fuerte amistad. Gracias por toda la libertad brindada para la realización de la presente.

A mis apreciables amigos, por sus ánimos que me alientan día a día.

De manera especial, agradezco a Soila por toda su paciencia y apoyo incondicional, igualmente para mis sobrinos Miguel, Mariel, Armando, Carlos Andre y Melisa, porque el trabajo constante tiene su recompensa.

Para mis padres
Juventino y Josefina
el tesoro máspreciado que Dios
y la vida me han brindado.
Dos ejemplos que nunca claudican.
Gracias

LAS APORTACIONES FEDERALES Y SU AFECTACIÓN AL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	VI
--------------------	----

CAPÍTULO I

“EL MUNIPIO LIBRE MEXICANO”

1.1.	LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL DENTRO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO	10
	a) Constitución de Cádiz (1812)	16
	b) Constitución de Apatzingan (1814)	19
	c) Constitución de 1824	21
	d) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	22
	e) Las Bases Orgánicas de 1843	24
	f) Constitución de 1857	27
	g) Constitución Política Federal de 1917	31
1.2.	EL ESTADO FEDERAL Y EL MUNICIPIO MEXICANO.....	34
	a) Principios Fundamentales del Estado Federal	37
	b) Modelos del Estado Federal.....	41
	c) Hacia la construcción de un Nuevo Federalismo	49
	1. En el ámbito Jurídico.....	52
	2. En el ámbito Político	55
	3. En el ámbito Financiero	58
1.3.	LA ESFERA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO.....	64
	a) El Orden Jurídico Estatal y su Relación Indisoluble con sus Municipios.....	70
	b) El Municipio Libre de alguna Autoridad Intermedia.....	74
	c) El Gobierno Municipal y la No Reelección	76
	d) Las Bases Generales de la Administración Pública Municipal..	77
	e) Los Recursos Económicos Municipales.....	81
1.4.	LOS MEDIOS DE DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS.....	85

CAPÍTULO II

"LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL"

2.1.	ENTORNO ECONÓMICO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO	93
	a) La Política Posrevolucionaria (1917 a 1934)	93
	b) El Estado de Bienestar (1934 a 1982)	94
	c) Fase de Crisis de la Política Social y el Modelo de Industrialización Vía Sustitución de Importaciones (1982-1988)	96
	d) El Consenso de Washington (1988)	98

CONTENIDO

2.2.	LA COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS	103
a)	La Coordinación Fiscal de 1943	104
b)	La Ley de Coordinación Fiscal de 1953	106
c)	La Ley de Coordinación Fiscal y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de 1978 (vigente)	109
d)	Las Participaciones Federales a los Municipios (Reformas al arto 115, fracción IV, inciso B, 1983)	114
e)	La Implementación de las Aportaciones Federales (Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V, 1997)	115
2.3.	EL PRESUPUESTO DE EGRESOS FEDERAL Y SU IMPACTO EN LAS FINANZAS MUNICIPALES	120
a)	La Hacienda Pública Federal	121
b)	El Presupuesto	124
1.	La Ley de Ingresos de la Federación	132
2.	El Presupuesto de Egresos de la Federación	137
2.1.	Ramo 20 Desarrollo Social	141
2.2.	Ramo 28 Participaciones Federales	145
2.3.	Ramo 33 Aportaciones Federales	151
2.3.1.	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal (F.A.I.S.M.)	154
2.3.2.	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND)	156
2.4.	LA HACIENDA MUNICIPAL Y EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL	159
a)	La Hacienda Pública Municipal	160
b)	La Libre Administración de la Hacienda Municipal	163

CAPÍTULO III **"ESTUDIO COMPARATIVO A NIVEL INTERNACIONAL"**

3.1.	LA ESTRUCTURA FEDERAL FISCAL EN ARGENTINA Y SU RELACIÓN CON SUS PROVINCIAS	167
a)	Las disparidades de las finanzas de las Provincias Argentinas	172
b)	Las Deudas de las Provincias Argentinas	173
3.2.	LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN CHILE	178
a)	Las Finanzas Municipales en Chile	183
b)	El Fondo Común Municipal	185
"ESTUDIO COMPARATIVO A NIVEL ESTATAL"		
3.3.	LAS APORTACIONES FEDERALES Y SUS REPERCUSIONES EN LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO	189

CONTENIDO

CAPÍTULO IV **"LAS APORTACIONES FEDERALES** **Y SU AFECTACION** **AL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO"**

4.1.	LA APORTACIONES FEDERALES Y SU AFECTACIÓN AL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO	200
4.2.	ESTABLECER EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL FRACCIÓN IV, INCISO B), LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS APORTACIONES FEDERALES QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS	203
4.3.	MODIFICAR EL MECANISMO PARA PROPORCIONAR LAS APORTACIONES FEDERALES DENTRO DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL A LOS MUNICIPIOS.....	208
4.4.	EL FORTALECIMIENTO HACENDARIO MUNICIPAL Y SU REPERCUSIÓN ANTE EL ESTADO MEXICANO ACTUAL.....	223
	CONCLUSIONES	228
	ANEXOS	232
	BIBLIOGRAFÍA	236

INTRODUCCIÓN

Las Aportaciones Federales son recursos federales que se le dan a los municipios, a través de mecanismos de distribución muy técnicos y ambiguos, que a su vez, ingresan a la hacienda pública municipal, dichos recursos son desproporcionales y factor determinante de que esta institución no logren desarrollarse política, social y culturalmente, de igual forma, significan más de la mitad de los presupuestos anuales para los municipios mexicanos, ejemplo claro de una centralización económica por parte del Poder Ejecutivo Federal y de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

La investigación de dicho proyecto tiene como propósito establecer nuevas rutas para fortalecer a la institución Municipal e igualmente determinar los factores que pueden resultar positivos para un mejor desarrollo político, económico y social de nuestro país. Así como determinar que dichas Aportaciones Federales no han podido abatir la pobreza y la marginación de los municipios, puesto que este es su principal fin. Lo que me lleva a interesarme por este problema, es primero hacer un análisis de la evolución de dichas aportaciones, y así, establecer una propuesta que sea más acorde y que no intervenga ni centralice los recursos presupuestales federales.

Dos puntos de importancia dentro de la investigación serán:

Primero, establecer lineamientos jurídicos y técnicos que ayuden a fortalecer al desarrollo municipal, puesto que el municipio es la esfera de gobierno que esta en estrecha relación con sus habitantes o también llamados gobernados.

Y segundo, reconocer que es necesario una reforma integral dentro de la Ley de Coordinación Fiscal para que el Municipio tenga plenas facultades para establecer un federalismo hacendario municipal, lo cual derivará en un verdadero federalismo Mexicano, así como establecer constitucionalmente, a los Aportaciones Federales dentro del rubro correspondiente y de este modo, queden estos recursos federales dentro de la hacienda pública municipal.

Cabe mencionar que actualmente las Participaciones y las Aportaciones Federales, son recursos de distinta naturaleza que ingresan a la hacienda municipal, sin embargo, las primeras se encuentran contemplados en el régimen de libre administración hacendaria de los municipios, y por otra parte, las Aportaciones Federales son ingresos que recibe un municipio en México, pero estas se encuentran sujetas a disposiciones federales y por lo tanto, se vulnera su esfera financiera de los municipios mexicanos, por parte de la Federación.

La presente investigación esta dividida en cuatro capítulos:

El primer capítulo se explica al Municipio Libre Mexicano, desde sus antecedentes dentro del constitucionalismo mexicano; su relación de esta institución con el Estado Federal Mexicano; también se explora la esfera constitucional del Municipio en nuestra actualidad; y por último, los medios de defensa que la Constitución otorga a tan importante institución.

En el segundo capítulo se aborda lo referente a la libre administración de la hacienda municipal, se hace un estudio histórico deductivo, de cómo se ha establecido el entorno económico en el Estado Federal Mexicano; la coordinación fiscal entre los distintos ordenes de gobierno hasta llegar a establecer el origen de la actual Ley de Coordinación Fiscal que son fuente de las Aportaciones Federales; a su vez, se analiza el presupuesto de egresos de la federación y su impacto en las finanzas municipales; y por último, se hace una diferenciación entre la hacienda pública municipal y la libre administración de la hacienda municipal.

El tercer capítulo, abarca un estudio comparativo a nivel internacional; se hace una comparación con países emergentes que han seguido las líneas económicas establecidas por los organismos internacionales como lo son Argentina y Chile, en el primero se habla de la estructura fiscal de la federación y sus repercusiones con sus provincias; y el segundo, se establece la descentralización financiera municipal, ya que este país es un Estado Unitario, donde se realiza propiamente dicha actividad. Además, se realiza un análisis comparativo en como han repercutido las Aportaciones Federales en los distintos municipios en México.

En el cuarto capítulo, se establece una serie de propuestas que tienen como principal objetivo, el fortalecer al Municipio Mexicano, ya que las Aportaciones Federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero estos solo pueden ser utilizados para los fines que determine y establezca la Federación, ya que su naturaleza se encuentra en una ley Federal y no esta contemplada como recursos que constitucionalmente se le conceden; aunado que la federación utiliza criterios de distribución donde existe una discrepancia y desigualdad de montos, sin embargo, el único rasgo que todos los municipios comparten es la precariedad de sus finanzas propias.

Por todo lo expuesto y como resultado de la investigación, se propone fortalecer a la institución municipal a través de brindarle libertad financiera, y con ello, tener un verdadero Municipio Libre y que no sea tan dependiente del Estado Federal, también se plantea que las Aportaciones Federales estén salvaguardadas constitucionalmente en el artículo 115, y que sea modificado la forma en como se distribuyen dichos recursos federales a los municipios mexicanos y así lograr uno mejor desarrollo político, económico y social en nuestro país.

CAPITULO I

“EL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO”

1.1. LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL DENTRO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

La mayoría de los autores¹ coinciden, que la figura del Municipio como institución jurídica nace en Roma, particularmente, en el período de expansión del Imperio Romano. Es por ello, que la palabra Municipio proviene del latín *Municipium*, compuesta del sustantivo *Munus* (carga) y del verbo *Capere* (asumir o hacerse cargo). El Municipio Romano, era la base jurídica para los pueblos conquistados, es decir, en las ciudades dominadas, el municipio era la institución que los unía y ligaba con Roma y a través del cual, aceptaban las cargas de interés público, a cambio de conservar un cierto grado de autonomía, a esto, se le denominó *Municipia*.

En aquellas épocas, Roma impuso su hegemonía en distintas regiones del mundo, entre las que destaca, la Península Ibérica, lugar donde estableció diversas instituciones como lo fue la organización municipal, además de fundar importantes ciudades. Sin embargo, después de la caída del Imperio Romano, la institución municipal sobrevivió como legado jurídico dentro de la Península Ibérica. Es necesario señalar, que dentro de este territorio se encontraba ubicado el pueblo Español.

Con el devenir histórico en esta *región*², la institución municipal española, recibió además, la influencia de los pueblos germánico (*visigodos*³) y *árabe*⁴, quienes predominaron en dicha región, y a la vez, enriquecieron al municipio español, aportando nuevos elementos que dieron ciertas peculiaridades a dicha institución.

¹ Cf. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Derecho Municipal*. 7ª ed., Porrúa, México, 2003. Pág. 2; Cf. RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho Municipal*. 2ª ed., Porrúa, México, 1998. Pág. 57; Cf. VALENCIA CARMONA, Salvador. Municipio, en ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo XI, Porrúa, México, 2002. Pág. 97; Cf. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. *El Municipio*, 5ª ed., Porrúa, México, 2002. Págs. 53-58.

² El lector encontrará de gran utilidad el Anexo 1, en él se describe a través de mapas la evolución histórico-geográfica de la Península Ibérica, desde la España Visigoda hasta el inicio del Virreinato en la Nueva España.

³ Durante la invasión de los Visigodos, la institución del municipio Español es enriquecido con dos figuras: a) El *Conventus Publicus Vicinorum* (asambleas para atender asuntos administrativos) Vid. RENDÓN HUERTA, Teresita. *Op. Cit.* Pág. 76; y b) El *Placitum* (asamblea que se reunía para tratar asuntos de carácter judicial) Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Op. cit.* Pág. 38.

⁴ Tiempo después, en el año de 711, la Batalla de Guadalete, marca el inicio de la conquista de los Árabes, a la Península Ibérica; dominio que se extendió por varios siglos, aportando a la institución municipal los vocablos *Alcalde*, para designar al jefe de la administración comunal; *Alguacil*, al policía municipal; *Alférez*, como portador del pendón real; *Alhóndiga*, a la bodega donde se guardaban los granos que regulaban el abasto en el municipio. Vid. VALENCIA CARMONA, Salvador. *Op. Cit.* Pág. 106.

En el siglo XV, la Península Ibérica encuentra estabilidad, ante los distintos embates que había sufrido, para ser exactos, en 1479, cuando asume el poder Fernando de Aragón, casado en 1469 con Isabel la Católica, esto significó la unión de los dos más importantes reinos de la región: *Castilla y Aragón*⁵. A partir de esta unión, se les conoce como los Reyes Católicos.

Sin embargo, dentro de su reinado, “se caracterizan por ser defensores de un centralismo antifeudal, procurando a toda costa el fortalecimiento del poder real y la disminución de las pocas libertades que quedaban a los municipios”.⁶ De esta manera, el municipio español cayó en franca decadencia.

En 1492, los Reyes de España financiaron la expedición de nuevas rutas de comerciales, nombrando responsable de esta misión al navegador genovés Cristóbal Colón (1451-1506), es así, que al regresar de su travesía por tierras desconocidas, en 1493, el Papa Alejandro VI otorgó a España la supremacía sobre las nuevas tierras mediante la *Bula Inter Cantera*⁷. De esta forma, se inician distintos viajes de exploración, siendo las islas del Caribe las primeras en estar bajo control español desde 1506.

Más tarde, en estas nuevas tierras “los conquistadores debieron actuar muchas veces por cuenta propia, pero siempre en representación del Rey de España”.⁸ En 1511, Diego de Velázquez junto con Hernán Cortés conquistan la isla de Cuba, quedando el primero como Gobernador y con dicho carácter, confirió al capitán Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban al occidente. De última hora Velázquez le revoca el nombramiento y lo manda a aprehender, bajo estas circunstancias, el 16 de febrero de 1519, Cortés alzó las velas y se lanzó a la aventura.

⁵ ENCICLOPEDIA METODICA LAROUSSE, 7ª ed., Tomo 2, Larousse, México, 1982. Pág. 111. Además, “La unión de las dos coronas españolas más importantes significó un paso hacia la superunificación de una sola monarquía española” MARGADANT, Guillermo F. *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 13ª ed. Esfinge, México, 1997. Pág. 44.

⁶ RENDÓN HUERTA, Teresita. Op. Cit. Pág. 82.

⁷ Vid. BASTIAN, Jean-Pierre, *América Latina, 1492-1995. Conquista, Resistencia e Emancipación*, Edit. UNAM, México, 1992. Págs. 19-20.

En este libro el autor señala que desde que zarparon las tres carabelas del puerto de Palos, el 3 de agosto de 1492 hasta el día simbólico del 12 de octubre de 1492, en que arriba Colón a lo largo de una isla, que él pensaba eran las Indias Occidentales. Por otra parte, se inicia formalmente la occidentalización vía cristianización, de las nuevas tierras. Es preciso señalar que el Papa Alejandro VI otorgó dicha supremacía a España sobre todo territorio al oeste de una línea imaginaria situada a unas 370 leguas a lo largo de las islas de Cabo Verde. *Ibid.* Págs. 11-21.

⁸ Cf. OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*. 4ª ed., Porrúa, México, 1985. Pág. 94. Las expediciones eran costeadas por particulares, a cambio de compartir las presas y el botín obtenido. La Corona se limitaba a autorizar directa o indirectamente la expedición, las condiciones se establecían en un documento llamado *Capitulación*. Vid. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 79.

Mientras tanto, el Gobernador Velázquez organizaba una cuarta expedición con el fin de destituir y aprehender a Cortés.

Por otro lado, el capitán Cortés y su tripulación desembarcan en las costas de *Chalchihuecan*, en 1519, cerca de la actual Veracruz y manda ha quemar las embarcaciones con que había llegado de Cuba. Es así, que el propio Hernán Cortés, “buscaba un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva vestidura, anulando toda ingerencia del gobernador del Cuba”.⁹

El 22 de abril de 1519, se procedió a fundar y poblar una villa que se nombro la Villa Rica de la Vera Cruz, Bernal Díaz nos relata:

*“Se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos en Viernes Santo de la Cruz y rica por aquel caballero que [...] se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiesen bien gobernar”.*¹⁰

Después de crear el primer municipio en México y en el continente americano, se eligieron alcaldes ordinarios a Alfonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso de Ávila, a los dos Alvarado y a Sandoval; Capitán de entradas a Pedro de Alvarado; maestre de campo a Cristóbal de Olid; alguacil mayos a Juan de Escalante; tesorero Gonzalo Mejía; Contador Alonso de Ávila; alférez a fulano Corral; alguacil del real a Ochoa, Vizcaíno, y Alfonso Romero; y como escribano Diego de Godoy.¹¹

Una vez instalado el ayuntamiento, éste acepto la renuncia de Cortés a los cargos con los que venía investido y al mismo tiempo se le dio en representación del rey, la nueva designación de Capitán General de las Milicias Comunes de Vera Cruz y de Justicia Mayor, con este último nombramiento se convertía en defensor legal de la autonomía del Municipio recién fundado, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba.

Además, como Capitán del ejército empieza la gran empresa de la conquista de las nuevas tierras bajo el poder que le confiere este ayuntamiento. A medida que penetraron los conquistadores el territorio indígena, e iniciaron la colonización, se fueron fundando ayuntamientos en las poblaciones donde llegaban.

⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 95.

¹⁰ Vid. DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, 15ª ed, Porrúa, México, 1992. Pág. 72.

¹¹ Cf. OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 96. y Cf. DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. Op. Cit. Pág. 73.

En el transcurso de su expedición al altiplano, Cortés funda el segundo municipio, el 15 de agosto de 1520, con el nombre de Villa de Segura de la Frontera (*Población de Tepeaca, Puebla*¹²). Más tarde, los españoles toman de manera sangrienta la Gran Tenochtitlan –la ciudad más importante de los aztecas–, el 13 de agosto de 1521; y con ello, la ciudad queda totalmente destruida y asolada, provocando que los conquistadores no pudieran instalarse en ella, dando pie, a que el 17 de agosto de 1521, se instalará provisionalmente, el ayuntamiento de la *Villa de Coyahuacán*¹³. En donde se sesiono de agosto de 1521 a marzo de 1524.

De acuerdo con el autor Moisés Ochoa:

*“A partir del 8 de marzo de 1524, ya funcionaba el ayuntamiento de la Ciudad de México y se le da el nombre de Temixtitlán, pero debe recordarse que en los primeros tiempos se le denominada así o acoplado México-Temixtitlán”.*¹⁴

Sin enemigos importantes, los españoles continuaron su marcha estableciendo figuras de gobierno como el municipio, que en España ya se encontraba en franca decadencia, pero en las nuevas tierras sirvieron de base estructural para la conquista. Siendo los primeros municipios coloniales, estos funcionaban en forma genérica a lo establecido por el Derecho Español, cabe recordar, que Cortés había emprendido la conquista sin las *Capitulaciones*¹⁵, que representaban la autorización de la Corona Española para la realización de dicha empresa.

Luego de ser confirmado como Capitán General y Gobernador, por el Rey de España, *Carlos I.*¹⁶ Cortés empieza a establecer la normatividad jurídica para las nuevas tierras por Real Cédula, emitida por el monarca español. De tal modo que la *Primera Real Cedula se emitió fue el 23 de julio de 1523,*¹⁷ la cual se refiere a la denominación de la tierra, sus provincias y lugares, a la fundación de ciudades, así como diversas medidas humanitarias a favor de los indios.

¹² Cf. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Pág. 53.

¹³ Cf. DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. Op. Cit. Pág. 159. Hoy en día, conocida como Coyoacán.

¹⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 99. Cabe aclarar que esta es la fecha que se conserva de la primera acta del Ayuntamiento de la Ciudad de México, el citado autor consulto el documento original y la versión paleográfica.

¹⁵ “Las capitulaciones fueron verdaderas convenios que se celebraban con el rey o sus representantes: Virrey o Gobernadores. Mediante su clausulado se regulaban los derechos y obligaciones, así como las prerrogativas que se derivarían de las tareas de doblamiento. Tres categorías básicas se contemplaron: los descubridores, los conquistadores y los adelantados”. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Pág. 54.

¹⁶ “Carlos I (1500-1558). Rey de España y emperador de Alemania, por lo que también es conocido como Carlos V, hijo de Felipe el Hermoso, archiduque de Austria, y de Juana la Loca, de Castilla. A la muerte de su abuelo Fernando el Católico (1516). Recibió los territorios de Aragón, Navarra, Castilla, Nápoles, Sicilia, Cerdeña y los territorios coloniales ya conquistados en América”. ENCICLOPEDIA METODICA LAROUSSE, Op. Cit. Pág. 135.

¹⁷ Vid. VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 114.

Al siguiente año, el propio Cortés expidió las Ordenanzas de 1524 para regular las diferentes actividades de colonización de la Nueva España. Y por último, las Ordenanzas de 1525, en la que se regula: el nombramiento de autoridades municipales y la formación de cabildos; estas ordenanzas fueron la base de la organización de las ciudades y municipios.

De esta manera, se inicia la época de la colonia en la *Nueva España*¹⁸, en donde cada ciudad principal formaba, por lo general, un municipio, representado legalmente por su cabildo y a su vez, dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor. En un principio, el Municipio Colonial tenía una importante función económica, ya que regulaba el abasto de los productos agrícolas, así como su almacenaje a través de las alhóndigas; además supervisaban las pesas y controlaban los precios.

Fue hasta 1562, cuando por iniciativa de los Concejales de la Ciudad de México se aprobó que se duplicará el número de plazas de regidores (*dieciocho para los españoles y seis para los indios principales y honrados de esta ciudad*¹⁹). Para el año de 1573, las ordenanzas de población, del Rey Felipe II, regulan la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los Consejos Municipales como forma de gobierno en la Nueva España.

Para el siglo XVIII, el municipio Novohispano se caracterizaba por una centralización y una alta corrupción en la administración colonial,²⁰ como lo fue la comercialización de los cargos en forma hereditaria o vitalicia, además, los cuerpos edilicios estuvieron sujetos al severo poder jerárquico de las autoridades coloniales y de la Corona Española.

A consecuencia de los vicios en la administración hacendaria municipal, igualmente, de la falta de organización administrativa en el funcionamiento de los cabildos y la reducción total de la independencia municipal, se establecieron las reformas en 1767, las cuales introdujeron la figura de la Contaduría General para controlar las finanzas, así como la disminución de los salarios de las autoridades municipales.

¹⁸ A este período se le denomina Virreinato que inicia con el Virrey Antonio de Mendoza en 1535 hasta 1821 con el último Virrey Don Juan O'Donojú, quien suscribe los Tratados de Córdoba, mediante los cuales España reconoce la independencia de la América Mexicana. Vid. RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, 3ª. ed., Porrúa, México, 1990. Pág. 30.

¹⁹ "Solo hasta 1564 un mestizo entró a formar parte del gobierno de la ciudad, Martín Cortes, el hijo bastardo de Hernán Cortes y doña Marina (la Malinche), que fue nombrado alguacil mayor interino." VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 117.

²⁰ Cf. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. Págs. 23-24.

Al final del periodo colonial, se estableció “*las llamadas Ordenanzas de Intendentes de Carlos III, el 4 de diciembre de 1786*”²¹ en las que se constituyen *Doce Intendencias*²² en el reino de la Nueva España, bajo la cual, se destruyó la autonomía municipal, surgiendo una centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los Intendentes y los Gobernadores.

Con ello, los intendentes tenían derecho a formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales derivados de las propias tierras y edificios. En cada provincia, el intendente presidía el cabildo, llevaba las cuentas e informaba de la hacienda municipal a la Junta Superior de Real Hacienda. Los regidores fueron eliminados de toda intervención en materias fiscales, por el nombramiento de juntas especiales municipales, El autor Valencia Carmona, expone al respecto que aún cuando las intendencias reportaban una mayor eficiencia administrativa y un aumento en los ingresos, en lo político, resulto contraproducente, ya que se comenzó a desplazar a los criollos para ser substituidos por los peninsulares de los puestos de gobierno.

A partir del siglo XIX, se da un suceso histórico con repercusiones en todas las colonias españolas en América, esta fue, la invasión Napoleónica a España, que dio origen al derrocamiento del Rey Carlos IV, y el ascenso al poder de José Bonaparte, estableciendo el 6 de julio de 1808 como ley fundamental de España y de los Reinos y Provincias Españolas de América y Asia, el Estatuto de Bayona.

Este suceso repercutió inmediatamente en el ayuntamiento de la Ciudad de México. Su sindico, Francisco Primo de Verdad, así como, el regidor Juan Francisco Azcárate, publicaron el documento denominado *La Representación del Ayuntamiento de México (19 de julio de 1808)* en la cual se declaró se tuviera por insubsistencia la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, hecha por Napoleón; que se desconozca todo funcionario que venga nombrado España²³; que el Virrey gobierne por la comisión del Ayuntamiento en representación del Virreinato.

²¹ VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 118.

²² Las doce provincias-intendencias de la Nueva España fueron: 1. México; 2. Guadalajara; 3. Puebla; 4. Veracruz; 5. Mérida; 6. Oaxaca; 7. Guanajuato; 8. Valladolid; 9. San Luis Potosí; 10. Zacatecas; 11. Durango y 12. Arizpe. Vid. MARQUET GUERRERO, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, Edit. UNAM, México, 1975. Pág. 294.

²³ Cf. SAYEG HELÚ, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)* Edit. FCE, México, 1996. Pág. 79.

Al respecto encontramos en la obra de RENDÓN HUERTA, que se habla del rey Carlos I y no del rey Carlos IV, para aclarar esta situación, citaremos lo que menciona en su obra la autora: “ El 8 de junio de 1808 llegó a México la noticia del motín de Aranjuez, de cuyas resultas abdicó Carlos I a favor de su hijo el príncipe de Asturias...” En otra parte de su obra menciona: “en la que se declaró se tuviera por insubsistencia la abdicación de Carlos I y Fernando VII, hecha en Napoleón...”, sin embargo, es necesario precisar que el Rey de España en ese tiempo era Carlos IV y no Carlos I, quien fue monarca español en el siglo XVI. Op. Cit. Págs. 103 y 105.

Estas condiciones provocaron el inicio de un periodo de emancipación en la Nueva España, principalmente promovida por los criollos -Don Miguel Hidalgo y Costilla; Ignacio Allende; Juan Aldama; doña Josefa Ortiz, entre otros- en su afán de lucha por la independencia. En las primeras horas del inicio de la lucha se nombra e instala -17 de septiembre de 1810-, el primer ayuntamiento del México independiente, ubicado en la ciudad de *San Miguel el Grande*²⁴.

La lucha fue muy larga, en los primeros años se registraron cruentas batallas, por parte de los independentistas, sin embargo, el poder virreinal y la clase peninsular, retomaban el control de aquellos ayuntamientos que se proclamaban independientes de las autoridades españolas.

Desde 1808 hasta 1812, la Nueva España se encontraba con un vacío legal y de poder, por la intervención napoleónica en España. Sin embargo, fue Cádiz, la única ciudad independiente de dicha ocupación, de esta manera, los *diputados*²⁵ de las Cortes proclaman en ella, la soberanía nacional de España, con la expedición de “*la Constitución de la Monarquía Española*”, el 19 de marzo de 1812, conocida también como la “*Constitución de 1812*”.

a) Constitución de Cádiz (1812)

En la Nueva España, la Constitución *Gaditana*²⁶ estuvo en vigor del 30 de septiembre de 1812 al 17 de agosto de 1814 y posteriormente, en 1820. Esta Constitución, reguló con amplitud los asuntos municipales. En su capítulo I del título VI, la cual fue denominada “de los Ayuntamientos”, comprendía los artículos 309 al 323.²⁷ En estos artículos se detallaba ampliamente la composición de los ayuntamientos, la forma de elegir a sus miembros, así como sus principales atribuciones. Según el texto, los ayuntamientos se componían del alcalde, los regidores y el procurador síndico, los cuales eran presididos por el Jefe Político donde lo hubiere, quienes estaban encargados de las provincias.

²⁴ Cf. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Pág. 61. Actualmente es conocida como San Miguel de Allende, en el Estado de Guanajuato.

²⁵ “El origen de la diputación provisionales se encuentra en las juntas que surgieron en toda España en 1808, a raíz de la abdicaciones de Bayona. Desde aquella fecha hasta que se reunieron las Cortes, en septiembre de 1810, con objeto de dar una Constitución a la Monarquía Española, las Juntas Provinciales, por iniciativa, gobernaron España” Vid. MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. Cit. Pág. 296.

De gran importancia es mencionar que Miguel Ramos Arizpe se incorporó a las Cortes, en calidad de diputado de las Provincias Internas de Oriente, a partir de 1810. Vid. FERRER MUNOZ, Manuel y Juan Roberto Luna Carrasco. *Presencia de Doctrinas Constitucionales Extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano*, Edit. UNAM, México, 1996. Pág. 76.

²⁶ La palabra Gaditana proviene del latín *Gaditānus*, de Cádiz.

²⁷ Cf. VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 123.

Después de leer detenidamente los artículos antes mencionados y analizar las posturas de distintos doctrinarios, se hace el siguiente balance en relación con la institución municipal en la Nueva España en 1812:

- Esta Constitución brindó un fundamento legal que regula y establecía los elementos básicos del régimen municipal.
- Se estableció el sistema de elección popular directa para las autoridades de los ayuntamientos.
- Se universalizó la formación de ayuntamientos en toda población mayor de 1,000 habitantes.
- Se estableció la renovación cada año de los funcionarios municipales y la no reelección de éstos para un periodo inmediato.
- Además se encuentran tres puntos de gran relevancia, que delimitan la competencia de los ayuntamientos, estos eran:
 1. Esta Constitución prohibía que cualquier empleado del Rey ocupará algún cargo en el Ayuntamiento (Art. 318).
 2. El Ayuntamiento estaba a cargo de los servicios públicos, de la seguridad y de su hacienda financiera (Art. 321).²⁸
 3. La Diputación Provisional²⁹ se encargaba de fiscalizar a los ayuntamientos; a esta figura se le rendían cuentas cada año de los caudales públicos que se recaudaban e invirtió (Art. 322).
- El Ayuntamiento conservó su autonomía de función pero no de gobierno, dejando a los Jefes Políticos, como autoridad intermedia entre él y el gobierno central.
- Distintos *autores*³⁰, coinciden que este último elemento fue negativo, ya que los Jefes Políticos, presidían el gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los Ayuntamientos.

Cabe mencionar que la Constitución de Cádiz, copio el modelo francés, al introducir las Jefaturas Políticas en los Ayuntamientos.³¹

²⁸ Los servicios públicos de los municipios eran: cuidar las escuelas y demás establecimientos de educación, hospitales, hospicios, casa de expósitos, cuidar lo relacionado con la construcción, reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles, así como promover la agricultura, la industria y el comercio; La policía municipal se encargaba de conservar el orden pública; además, se encargaba, de repartir y recaudar las contribuciones y remitirlas a la tesorería municipal.

²⁹ Con las diputaciones provinciales, se colocó la semilla del movimiento federalista para nuestro país.

³⁰ Cf. OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 226; Cf. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 108; Cf. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Pág. 65; Cf. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. Pág. 27; por citar algunos.

³¹ “Napoleón Bonaparte había realizado una centralización administrativa, con una variante que malamente se ha conocido por el nombre de organización descentralizada” OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 223.

Por esta razón, explica el maestro *Acosta Romero*³², los artículos de dicho ordenamiento contemplaron a los Ayuntamientos, que sirvieron como principios administrativos, estableciendo la clasificación de las facultades y atribuciones propias de los entes municipales.

Mientras tanto, en su calidad de Diputado provisional Miguel Ramos Arizpe redactó una memoria dirigida a las Cortes Españolas, donde describía las condiciones en que se encontraban las Provincias Internas de Oriente (*Provincias de Ultramar*), proponiendo que en cada provincia se designara una diputación provincial encargada en su administración³³, es decir, descentralizar la administración pública para mejorar las condiciones de los habitantes de la Nueva España. Además, se propuso la libre designación de los ayuntamientos, ya que era necesario establecer en cada población un cuerpo municipal o cabildo que respondiera de todo el gobierno de aquel territorio.

Desafortunadamente, las propuestas de Ramos Arizpe, no fueron aceptadas por el Congreso, y con ello, los municipios continuaron obedeciendo al poder del Rey y de las Cortes. Asimismo, a las diputaciones provinciales solo se le delegaban funciones del gobierno central, considerándolos meras juntas administrativas de carácter consultivo, al servicio de un Estado unitario.

A su vez, la Constitución de Cádiz, declaró que cada provincia debía ser gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial, las cuales estarían subordinadas directamente al gobierno central de España. De esta manera, en la Nueva España quedó abolida la figura del Virrey, la cual fue sustituida por la de *Jefatura Política*³⁴. Dicha Constitución, explican varios autores³⁵, se preocupaba por equilibrar los órganos colegiados de orden popular -los diputados y los ayuntamientos- que atendían lo relacionado con los asuntos económico-administrativo; en tanto, los órganos monocráticos, -los jefes políticos, alcaldes- asumían la dirección política que respondía a los intereses del gobierno central.

³² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 1er. Curso, 17ª ed. Porrúa, México, 2004. Pág. 780.

³³ Cf. MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. Cit. Pág. 297.

³⁴ En la Nueva España se tenían las Jefaturas Políticas en la Ciudad de México, Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Durango y Monterrey. Cada provincia tenía independencia completa respecto de las demás. Vid. GONZÁLEZ PEDRERO, Enrique. *Quince puntos sobre el espíritu federal de la nación mexicana*. En la Memoria: *Foro Nacional Hacia un auténtico Federalismo*, Edit. Comité organizador del foro nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco. 29, 30 y 31 de marzo de 1995. Pág. 25.

³⁵ Cf. FERRER MUNOZ, Manuel y Juan Roberto Luna Carrasco. Op. Cit. Pág. 77.

b) Constitución de Apatzingan (1814).

El 22 de octubre de 1814, el Congreso del Anáhuac convocado por José María Morelos y Pavón, promulgó *el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, aún cuando no tuvo vigencia “introduce los grandes principios del liberalismo político al constitucionalismo mexicano.”³⁶

Esta constitución es un intento de la insurgencia para consolidar el movimiento de independencia y organizar un nuevo cuerpo político. Por ello, la regulación de la institución municipal paso a segundo plano.

Dicho ordenamiento, no contempló expresamente a la institución municipal, sin embargo, solo habla de los municipios en forma genérica o indirecta, en sus artículos 208 y 211, en los cuales señala que las leyes en vigor permanecerían, en tanto no se expidiesen otras.

*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*³⁷:

“Artículo 208. En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

“Artículo 211. Mientras que la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren.”

Con esto, se reconoce que el municipio no era piedra angular para la construcción del nuevo orden social que buscaba emanciparse de España, es decir, continuaba teniendo vigencia la Constitución de Cádiz sobre la regulación de los municipios de la Nueva España.

Mas tarde, en 1821, se firman los Tratados de Córdoba, mediante el cual, se reconoce la independencia de la América Mexicana, por parte de España, dicho documento fue suscrito por don Juan O'Donojú y Agustín de Iturbide, en el cual se establece que en lo sucesivo se llamará *Imperio Mexicano*³⁸.

³⁶ Cf. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. Pág. 29.

³⁷ Vid. RABASA, Emilio O. *Constituciones Históricas de México*, CD-ROM, IJ-UNAM, México, 2004.

³⁸ Así establecido en los Tratados de Córdoba en su artículo 1º, que dice: “Esta América se reconocerá por nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano. *Ibid.*”

Cabe señalar, que a partir de la Independencia Mexicana, brotan las pugnas entre las nuevas e incipientes clases dirigentes en la lucha por el control del poder, dando inicio la lucha entre los liberales –de carácter federalista- y los conservadores –de carácter centralista- por establecer un sistema de gobierno de acuerdo con sus intereses,³⁹ en resumen, los federalistas buscaban la consolidación de la República y los centralistas, deseaban una Monarquía.

En 1822, Agustín de Iturbide forma la Junta Nacional Instituyente, con el propósito de disponer de un ordenamiento, mientras se elaboraba la Constitución del nuevo Estado independiente. Mientras tanto fue expedido el “*Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*”, mediante el cual, los conservadores tiene el poder político, y de esta manera, se establece un gobierno representado por un Emperador, es decir, un gobierno monárquico; a su vez, se impulsaba la figura del Jefe Político -de la misma forma que lo establecía la Constitución de Cádiz- como elemento intermedio entre el gobierno y los ayuntamientos.

En dicho reglamento, se describía el funcionamiento y la organización de los ayuntamientos, desde sus elecciones (Art.24) hasta su funcionamiento (Art.54), siempre bajo la supervisión del Jefe político, siendo el ayuntamiento un órgano administrativo del gobierno imperial.

A finales de 1822, Santa Anna se proclama a favor de la República y desconoce al Imperio, un año después, se reinstala el Congreso Mexicano, el cual declara la ilegitimidad del Imperio, y por lo tanto, su nulidad.

Mientras tanto, el naciente Estado independiente se hallaba dividido en provincias independientes unas de otras, sin embargo, se declararon firmes partidarias de la instauración de una República Federal. “La solución federativa fue, de este modo, la que mantuvo la unión de las provincias, evitando su disgregación.”⁴⁰

El 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente Mexicano, expidió el *Acta Constitutiva de la Federación*, que tuvo vigencia hasta que se aprobó la constitución de la nueva República. Por tal motivo, las provincias perdieron tal nombre a nivel constitucional y a partir de ese momento, se le denominó Estados y en su caso territorios.

³⁹ Cf. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México*, 2ª ed., Porrúa, México, 2004. Pág. 57.

⁴⁰ MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. Cit. Pág. 309.

Cabe citar el artículo 5 de dicho ordenamiento que dice a la letra:

“Las partes de esta Federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.”

c) Constitución de 1824.

Resulto ser, la primera Constitución Federal de la Nación, promulgada por el Congreso Constituyente, el 4 de octubre de 1824.

Con referencia a la institución del Municipio, la Constitución de 1824 dejó a los Estados organizar libremente su régimen interior; así lo dispuso en su artículo 161, fracción I, que señalaba:

“Cada uno de los Estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta institución ni al acta constitutiva”.

De este modo, explica Ruiz Massieu, “la cuestión municipal, al quedar reservada a la esfera estatal, quedaba encargada a los constituyentes locales y en su caso a los legisladores ordinarios de los Estados”.⁴¹

En buena medida, los Estados, continuaron usando la figura de las Jefaturas Políticas, sobre los municipios, en consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de “*Régimen Interior de los Pueblos*”⁴².

Es de lamentar, que la primera Constitución Federal no contemplará a la institución municipal en la construcción del naciente federalismo mexicano. Por lo anterior, a partir de esa fecha, aparecen las primeras constituciones de los Estados, así como las primeras leyes Orgánicas Municipales.

⁴¹ Cf. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. Pág. 32.

⁴² OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 229.

En 1829, al finalizar el gobierno federal de Guadalupe Victoria –Miguel Fernández Félix-, se realizaron las elecciones para la Presidencia de la República. De los votos emitidos por las legislaturas de los Estados, a Gómez Pedraza correspondieron once, nueve para Guerrero y seis para Bustamante. Constitucionalmente, Gómez Pedraza sería el nuevo presidente, sin embargo, Antonio Santa Anna, hizo caso omiso de la Constitución y apoyo a Guerrero para que llegará a la Presidencia, ante esta presión, el Congreso se vio obligado a declarar nula la elección, y por consecuencia, Guerrero y Bustamante fueron elevados a la Presidencia y a la Vicepresidencia, respectivamente, pero con ello, se inicio un nuevo periodo de desgobierno y de luchas entre las dos principales corrientes políticas (*Centralistas y Federalistas*).

Durante largos años, sangrientas luchas se escenificaron y efímeros gobiernos se establecieron. Sin embargo, es hasta el 3 de octubre de 1835 que se suprimieron los principios federales y se establece un régimen centralista, el cual subordinaba a los gobiernos estatales frente a un poder central, suprimiendo las legislaturas de los Estados, dejando en su lugar juntas departamentales.⁴³

d) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

El régimen centralista se estableció definitivamente el 30 de diciembre de 1836, con la expedición de dicho ordenamiento. Dentro de la Sexta Ley, se planteaba lo relativo a la división del territorio de la República y al gobierno interior de los pueblos. Con ello, los conservadores dejaron sin efecto al Estado Federal y dividieron al territorio nacional, en departamentos, los cuales a su vez, se dividían en distritos y éstos en partidos.⁴⁴ En dicha ley, se regulaba a los municipios, ya que el centralismo sólo cuenta con una Constitución General y los Estados soberanos se suprimen, en su lugar, se establecen departamentos, que carecen tanto de facultades constituyentes como legislativas.

Las Leyes Constitucionales de 1836, en materia municipal señalaban:

- Facultaban a los gobernadores departamentales la suspensión de los ayuntamientos con acuerdo de la Junta Departamental. (Art. 7, frac. VIII. Sexta Ley).

⁴³ MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. Cit. Pág. 324.

⁴⁴ Cf. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. Pág. 33.

- Los gobernadores resolvían las dudas sobre las elecciones de ayuntamientos y admitían o no las renunciaciones de sus integrantes (Art. 7, frac. IX. Sexta Ley).
- Por otra parte, las Juntas Departamentales eran competentes para dictar, junto con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento (Art. 14, frac. VII. Sexta Ley). Se establecieron los prefectos y los sub-prefectos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos (Art. 18, frac. III, y art. 19 Sexta Ley).⁴⁵
- Se establecía que habría ayuntamientos en las capitales de departamento (Art. 22, Sexta Ley), los cuales eran elegidos popularmente (Art. 23, Sexta Ley). Por otra parte, el número de integrantes de los ayuntamientos (alcaldes, regidores y síndicos).
- Se definía la responsabilidad de los ayuntamientos y los servicios públicos con los que contarán (Art. 25, Sexta Ley⁴⁶). Así como, a los ayuntamientos la recaudación e inversión de sus ingresos propios y sus *arbitrios*⁴⁷ (Art. 25, Sexta Ley).
- Además, se facultaban a los alcaldes para ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores; así como el de dictar, en los asuntos contenciosos en las providencias que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia (Art. 26, Sexta Ley).

Un año después, el 20 de marzo de 1837, se expidió el *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos*, la cual dispuso la organización del sistema municipal en el gobierno centralista de aquella época. Ante un centralismo consolidado, ese mismo año, se produjo un levantamiento armado a favor de la Federación, en San Luis Potosí.

⁴⁵ Coincidió con el autor RUIZ MASSIEU, quien refería: “Hay excesiva injerencia en los asuntos municipales, los ayuntamientos carecen de facultades reglamentarias y se hallan sujetos a la potestad de los funcionarios administrativos”. *Ibíd.* Pág. 34.

⁴⁶ Los ayuntamientos tenían bajo su responsabilidad: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

⁴⁷ Se le denominaba *ARBITRIOS* a los impuestos municipales.

El panorama era desalentador: Yucatán separado, Sonora alzado en armas, Nuevo México invadido, además de los problemas que se tenían con otros países. Esta serie de levantamientos y revueltas dieron pie a que se convocase un nuevo Congreso Constituyente.

Esta inestabilidad política provocó que Nicolás Bravo fuera nombrado Presidente, en sustitución del *General Santa Anna*⁴⁸, de este modo, Bravo nombra una Junta Nacional Legislativa, con el fin de expedir una nueva Constitución.

e) Las Bases Orgánicas de 1843

El 8 de abril se inicia la discusión de este proyecto, el cual es aprobado por unanimidad, sin embargo, Santa Anna regresa a la presidencia, y es él, quien sanciona las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, el 12 de junio de 1843 y publicadas el día 14 del mismo año.

Con las Bases Orgánicas, se acentuó más el gobierno centralista.⁴⁹ El Artículo 4, establecía la división territorial de la República en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades, haciendo depender casi totalmente a los Ayuntamientos de las Juntas Departamentales.

Dentro del artículo 134, fracción X, facultaba a las Asambleas Departamentales para hacer la división política del territorio en Departamentos; así como, establecer corporaciones y funcionarios municipales para expedir sus ordenanzas respectivas; reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

En su fracción XII, facultaba a la Asamblea Departamental para aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades. Asimismo, obligaba a los ciudadanos a inscribirse en el padrón de su municipalidad (Art. 20 Frac. I).

Cabe aclarar que dentro de las Bases Orgánicas, el contenido normativo municipal era considerablemente más reducido que la anterior Constitución (1836), sin embargo, “continuaba vigente el Reglamento del 20 de marzo que regulaba a los ayuntamientos”.⁵⁰

⁴⁸ En 1841, se expidió las Bases de Tacubaya, las cuales designaban a Santa Anna como el General en Jefe, quien tendría facultades para la organización de la administración pública. *Vid.* MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. Cit. Pág. 327.

⁴⁹ Cf. VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 124.

⁵⁰ GONZALEZ, María del Refugio, *Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX*. en José F. Ruiz Massieu y Diego Valádes, coord., *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1983. Pág. 208.

Es hasta, el 4 de agosto de 1846, cuando se vuelve a instaurar el régimen Federal en nuestro país, dando vigencia a la Constitución del 24, mientras se convocaba el Congreso Constituyente, el cual, ratificó la vigencia de lo que se denominó “*Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*”, expedida el 21 de mayo de ese año.⁵¹ Aún cuando esta acta liberalizaba nuevamente el régimen para el acceso a los cargos concejiles, no se modificó ni la estructura ni el régimen de los municipios. De igual forma no fue suprimida la institución de las prefecturas.

Desafortunadamente, Santa Anna volvió a tomar las riendas del gobierno de la República, y Valentín Gómez Farias fue designado Vicepresidente. El autor Ochoa Campos señala al respecto que “la nación fue llevada al más grande desastre de su historia, que con la pérdida posterior de La Mesilla, arrojaría el dramático saldo de tres décadas de padecimiento castrense”.⁵² Volviendo la inestabilidad política, los gobiernos débiles y temporales.

El 17 de marzo de 1853, Santa Anna, asume nuevamente la presidencia, esta vez, apoyado por el partido conservador, integrando un gabinete con elementos conservadores. Y con ello, se promulgan *las Bases para la administración de la República*, el 23 de abril de 1853. De esta manera, se derogaban los principios federalistas, suspendiéndose las funciones legislativas de los Estados y Territorios.

En este orden de ideas conservadoras, a finales de ese año, mediante un decreto presidencial, Santa Anna, anexa al título de presidente de la República, el de *Alteza Serenísima*⁵³.

Sin embargo, el 1 de marzo de 1854, el Coronel Florencio Villarreal, proclama el Plan de Ayutla, con el cual, se desconoce al gobierno conservador, asimismo, se convoca a un nuevo Congreso Constituyente.

Más tarde, el General Ignacio Comonfort, se convierte en el gran impulsor de dicho plan, el cual buscaba la implementación del federalismo en México. Y es hasta agosto de 1855, cuando se consigue que el gobierno de Santa Anna abandone definitivamente el poder.

⁵¹ Cf. OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 245.

⁵² Es en este periodo que se da la pérdida del territorio de Texas y además, se acepta mediante el Tratado de la Mesilla, la pérdida de nuestro territorio ante los Estados Unidos de Norteamérica. Ibíd. Pág. 246

⁵³ Cf. MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. Cit. Págs. 334-336.

Ante la victoria del Plan de Ayutla, y tras la breve presidencia de Juan Álvarez, el Gral. Comonfort ocupa el poder, expidiéndose, el 15 de mayo de 1856, el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, mientras se aprobaba una nueva constitución.

El artículo 117 del Estatuto⁵⁴ antes referido, en materia municipal, facultaba a los gobernadores ha:

1. Establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas (frac. XIII);
2. Aprobar los planes y arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades (frac. XVI);
3. Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos (frac. XXV).

Cabe mencionar, que es a partir del 18 de febrero de 1856, cuando se inicia las sesiones del Congreso Constituyente, el cual estaba integrado principalmente por tres corrientes políticos: Conservadores, Liberales moderados y Liberales puros.

En relación a la cuestión municipal, en el seno del Congreso Constituyente, el diputado Castillo Velasco en sesión de 7 de julio de 1856 hizo notar que había un gran vacío en torno al poder municipal, pero su propuesta fue turnada a la comisión respectiva. Al respecto, es preciso mencionar lo más sobresaliente del proyecto de Castillo Velasco, en relación al Municipio:

“El proyecto de Constitución [...], establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De este principio nace la libertad que se reconoce a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades...

*Que toda municipalidad con acuerdo con su colegio electoral pueda decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado”*⁵⁵

⁵⁴ Cf. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 114-115.

⁵⁵ Vid. RENDÓN HUERTA, Teresita. Op. Cit. Pág. 113. y OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 253.

Los puntos más importantes de dicho proyecto eran el reconocer a los municipios como partes constitutivas de los Estados; y que en toda municipalidad se pudiera recaudar los impuestos que se estimaran necesarios.

Desafortunadamente este proyecto fue rechazada por la mayoría del Congreso, por lo cual, no se incorporaron a la carta Constitucional de 1857. También *Luis de la Rosa*⁵⁶, hizo notar al Constituyente que había un gran vacío en lo relativo al poder municipal.

f) Constitución de 1857

El 5 de febrero de 1857, es sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, la nueva Constitución Política. Dentro de dicha Constitución se preciso la organización del país, la cual establecía una forma de Republica Representativa, Democrática y Federal.

Lamentablemente y fiel a la concepción federalista, la institución municipal quedo en manos de las entidades federales, repitiendo lo establecido por la Constitución Federal de 1824, y volviendo a ocuparse de esta cuestión las *Constituciones Locales*⁵⁷, así establecido en los artículos 40, 41 y 117.

Aún cuando la Constitución de 1857 no reglamento la estructura e integración de los Ayuntamientos, sí hizo mención, de manera genérica, algunos de los aspectos municipales, como:

1. La que todo mexicano tiene la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (Art. 31, frac. II, Constitución de 1857).
2. Era obligatorio que todo ciudadano de la República se inscribiera en el padrón de la municipalidad. (Art. 36, frac. I, Constitución de 1857).
3. Facultaba al Congreso para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, de manera en que las autoridades municipales fueron elegidas popularmente. (Art. 72, frac. VI, Constitución de 1857).

⁵⁶ Cf. GONZALEZ, Maria del Refugio, Op. Cit. Pág. 211.

⁵⁷ Cf. FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. 4ª ed., Porrúa, México, 2005. Pág. 1042.

Los Estados eran libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sin embargo dentro de las Constituciones locales no se tuvieron grandes innovaciones en relación a la institución municipal. Vid. VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 129.

Sin embargo, tiempo después regresa la inestabilidad política y de gobierno, provocada por la pugna entre liberales y conservadores.

En Plena *Guerra de Reforma*⁵⁸, los conservadores retoman el poder y se nombra a Miguel Miramón presidente en 1858, siendo él, quien promulga la *Ley Orgánica de la municipalidad de México y de sus Fondos*⁵⁹, el 12 de febrero de 1859.

El gobierno conservador se consolida durante el denominado *Segundo Imperio*, nombrando a Maximiliano de Habsburgo, Emperador de México. Y el 10 de abril de 1865, es cuando se promulga el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, en tanto se organizaba definitivamente el Imperio, recordando que no todo el territorio del país se encontraba dominado por este nuevo esquema de gobierno.

Aún cuanto tuvo una vigencia efímera y parcial para muchos autores⁶⁰, dicho estatuto retomaba la figura del Municipio, como pieza clave en la administración del Estado, que en este caso, era un Estado unitario y centralista.

El Imperio Mexicano se organizó territorialmente a base de departamentos, en donde había un Prefecto, que era designado por el Emperador Maximiliano, además se contaba con la colaboración de un Consejo Departamental y de Subprefectos de ámbito distrital -así contemplado en los arts. 28,30 y 34 del Estatuto del Imperio-. De igual forma, se estableció que en cada población habría una administración municipal –Art. 36 del Estatuto del Imperio-; dejando como titulares de dicha administración a los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales –Art. 37 del Estatuto del Imperio-.

Respecto a las facultades de los alcaldes, se contemplaba la de presidir los ayuntamientos, así como representar judicial y extrajudicial a la municipalidad –Art. 39, frac. I y III del Estatuto del Imperio-. Sin embargo, en poblaciones donde el gobierno consideraba pertinente, se nombraba un asesor letrado para asistir al municipio en los litigios, ejerciendo funciones de Síndico procurador –Art. 42 del Estatuto del Imperio-.

⁵⁸ También llamada Guerra de los Tres Años, conflicto bélico que duró desde 1858 hasta 1861, enfrentando a los liberales y los conservadores en el marco de una lucha civil en nuestro país.

⁵⁹ Esta ley conservaba la tendencia de reducir las facultades de los ayuntamientos, ya que se especificaba que el cabildo no decidía sobre la administración de los fondos municipales. Cf. GONZALEZ, Maria del Refugio, Op. Cit. Pág. 211.

⁶⁰ Cf. OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 265; Cf. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Págs. 69-70. Cf. GONZALEZ, Maria del Refugio, Op. Cit. Págs. 211-212; Cf. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. Pág. 32.

Es de llamar la atención, que los ayuntamientos eran elegidos popularmente, mediante elección directa y se renovaban por mitad de cada año – Art. 43 del Estatuto del Imperio-. En cuestión tributaria, las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador y de acuerdo, con la organización centralista que se adoptará –Art. 40 del Estatuto del Imperio-.

Durante este periodo imperial se emitió la *Ley Sobre Organización de la Hacienda Municipal*, en la cual, se establecía como bienes propios de los ayuntamientos, los siguientes:

*“los censos, rentas y pensiones de agua, las rentas de terrenos sin desamortizar, los mercados, alhóndigas, rastros, mataderos; además, se estableció el derecho adicional del 20% sobre la contribución que el municipio cobraría para el erario general.”*⁶¹

Mientras tanto, el gobierno itinerante Republicano, a las órdenes de Benito Juárez, prosiguió sus esfuerzos de liberación y, tras sucesivas batallas victoriosas, no tardó en recuperar el control de México, y con ello, Maximiliano Emperador de México, fue apresado por el ejército republicano en Querétaro, donde es juzgado por un Consejo de Guerra y fusilado en junio de 1867. Con la muerte de Maximiliano, narra la autora Maria del Refugio que “los mexicanos hicieron a un lado las posiciones más radicales y adoptaron un liberalismo, que se hacía cada vez más moderado en materia social y también en materia económica”.⁶²

Cabe destacar que restablecido el régimen Federal, dos textos constitucionales locales elevaron al municipio a la jerarquía de un Cuarto Poder, esta fueron: La Constitución del Estado de Tlaxcala, el 5 de mayo de 1858, establecido así en su artículo 17; y la Constitución de Hidalgo⁶³, el 21 de mayo de 1870, en su artículo 26.

En 1876, Porfirio Díaz con el Plan de Tuxtepec, reconoce que el poder municipal ha desaparecido por completo y agrupa a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaban Partido, Distrito, Jefatura o Cantón.

⁶¹ CASILLAS AVILA, Eduardo. *Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal*. INDETEC, México, 1994. Pág.16.

⁶² GONZALEZ, Maria del Refugio, Op. Cit. Pág. 212.

⁶³ Por decreto del Congreso Federal, el 15 de enero de 1869, se erigió como Estado al segundo distrito militar del Estado de México, denominándose Hidalgo. Vid. MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. Cit. Págs. 342.

Con ello, se acentuó y consolidó el poder de los gobernadores de los Estados en contra de la autonomía municipal,⁶⁴ es decir, a partir de este año y hasta 1910 se mantuvo la estructura del gobierno estatal, con un gobernador y un número variable de distritos en cada Estado, el cual era presidido por un jefe político.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, el Estado Federal Mexicano fue afectado y se convirtió en un Estado Central, ya que el presidente imponía a los gobernadores de los Estados, y estos a su vez, designaban a los Jefes Políticos, que actuaban como agentes regionales con bastante poder, dejando a los ayuntamientos como meros agentes de la administración, además estos jefes políticos, quienes representaban la dictadura y el absolutismo en los ayuntamientos, y en la mayoría de los casos, establecían cacicazgos en los municipios, puesto que designaban a los regidores y presidentes municipales.⁶⁵ Ante tal circunstancia se comienza a gestar un movimiento en contra del entonces Presidente Díaz.

Es así que contra la dictadura y dentro del *Programa del Partido Liberal*⁶⁶, se planteaba como una demanda legítima la supresión de los Jefes Políticos y la reorganización y robustecimiento del Poder Municipal.

Tiempo después, se inicia un movimiento Revolucionario, que tenía como fin el derrocamiento del Gral. Porfirio Díaz y la instauración de una nueva forma de gobierno para nuestro país. A su vez, dentro de sus principales causas se pugnaba por una libertad municipal que diera fin a la intermediación de las jefaturas políticas, dicho movimiento insurgente inició el 20 de noviembre de 1910.

En 1914 y en plena Revolución Mexicana, toma las riendas del país uno de los principales caudillos: Don Venustiano Carranza, quien expidió un decreto de adiciones al *Plan de Guadalupe*, el 12 de diciembre de 1914, en el Estado de Veracruz, donde instaló su gobierno con todo y su gabinete.

⁶⁴ Cf. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 783; Cf. GONZALEZ, Maria del Refugio, Op. Cit. Pág. 213.

⁶⁵ Cf. Id.; Cf. MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. Cit. Pág. 343; Cf. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Pág. 71; Cf. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 123; Cf. RENDÓN HUERTA, Teresita. Op. Cit. Pág. 114.

⁶⁶ En San Luis Misuri E.U., los hermanos Flores Magón junto con los principales opositores al gobierno de Díaz, expiden el 1 de julio de 1906, el Plan de San Luis, y dentro de éste se plantea en el punto 45 y 46, la supresión de los Jefaturas Políticas que sometían al Municipio mexicano. Vid. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 125 y RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. Pág. 40.

Más tarde, el 26 de diciembre de 1914,⁶⁷ se da a conocer el proyecto constitucional número 8, denominado *Ley del Municipio Libre*, quedando de la siguiente manera:

*“Artículo único. Se reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, señalando que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado...”*⁶⁸

La intención del calificativo Municipio Libre, por parte de Carranza, se debió a que la expresión *libre* marcaba de manera más clara que se quería un municipio autónomo, fuerte, base de las libertades políticas del país. Sin embargo, coincido con el maestro *Carpizo*⁶⁹, al señalar que dicho calificativo no marcaba claramente una libertad financiera para la institución municipal.

g) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

En el año de 1916, fue convocado en Querétaro, el Congreso Constituyente, el cual tenía como principal demanda hacer algunas reformas a la Constitución de 1857. Por ello, en el proyecto de Constitución presentado por Carranza, se estableció en el artículo 115, al *Municipio Libre* como base de la organización política y de la división territorial de las entidades federativas, con todas las particularidades señaladas en las adiciones del Plan de Guadalupe, sin embargo, persistía el problema de orden financiero y donde sería necesario presentar soluciones a la forma de recaudación fiscal de los municipios.

El proyecto de dictamen para el artículo 115 Constitucional, estuvo a cargo de la Segunda Comisión de Constitución, formada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez.

Estos miembros debatían y deliberaban acerca de las funciones y estructura del municipio, esto dio lugar a polémicas y a intensos debates entre los

⁶⁷ Por consenso de varios autores y de acuerdo con el preámbulo de la Constitución de 1917, se señala esta fecha, sin embargo, solo dos autores –Quintana Roldán y Ruiz Massieu– mencionan como fecha el 25 de diciembre de 1914, Pág. 85 y 41 respectivamente en sus obras.

⁶⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 319.

⁶⁹ Cf. CARPIZO, Jorge. *Evolución y perspectivas del Régimen Municipal de México* en José F. Ruiz Massieu y Diego Valádes, coord., Op. Cit. Pág. 235.

diputados del *Congreso Constituyente de Querétaro* que debatían principalmente sobre la libertad económica de los Municipios.⁷⁰

Después de una maratónica sesión (del 20 al 31 de enero de 1917), se resolvió la discusión al filo de las tres y media de la madrugada, quedando el artículo 115 constitucional con las siguientes características:

- Se indicó que el Estado tomaría como base de su división política y administrativa el Municipio Libre.
- Se estableció que la forma de Gobierno Municipal, estaría a cargo del Ayuntamiento, integrado por un Presidente, Sindico y Regidores, los cuales serían elegidos de elección popular directa.
- Respecto a la libertad política del municipio, se puso énfasis, particularmente en que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- Tendría autonomía económica el Municipio, la cual abarcaría la administración libre de su hacienda, que estaría formada de las contribuciones que señalaran las Legislaturas de los Estados, las cuales serían suficientes para atender sus necesidades.
- Se le otorgaba personalidad jurídica, para que el municipio pudiese actuar tanto en derecho público como en el derecho privado.

El 5 de febrero de 1917 se proclamó una nueva constitución, la cual modificó 49 de los 128 artículos que contenía la Constitución de 1857, entre ellos, el artículo 109, paso a ser el actual artículo 115.

En conclusión, el Constituyente de 1917, utilizó la palabra “*Municipio Libre*” para dejar a los ayuntamientos libres de autoridades intermedias como lo fueron los Jefes Políticos y con ello, satisficieron una de las demandas que dieron pie a la Revolución Mexicana.

⁷⁰ El Diputado Hilario Medina propuso que los municipios recaudaran todos los impuestos locales y entregaran la parte que les correspondiera a los estados. Mientras tanto, el Diputado Martínez de Escobar se oponía a la creación de inspectores nombrados por los gobernadores para vigilar la recaudación municipal, ya que con esto acabarían por intervenir en la vida del municipio liquidando su libertad. y propuso que los municipios únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales.

Heriberto Jara, Diputado Constituyente, condenó que fueran las legislaturas de los Estados quienes aprobaran los impuestos municipales y quienes intervinieran en el proceso presupuestario municipal. Ya que “los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobernador del Estado” OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 323.

El diputado José Álvarez, reconoció que “dándoles hacienda a los municipios y libertad para formar su presupuesto de egresos e ingresos, para que digan cuánto necesitan y con cuánto pueden contribuir para el Estado, podemos formar el verdadero municipio libre, de otra manera, seguramente, el mismo Estado sufriría graves perjuicios” *Ibíd.* Pág. 327.

Por otra parte, ante el triunfo de los liberales, algunos de los diputados representados en el Congreso Constituyente de 1917 deseaban que el municipio fuera la semilla del movimiento liberal –como doctrina social- para la construcción de este nuevo orden social.⁷¹ Además, se buscaba la libertad funcional de los ayuntamientos respecto a sus servicios y a su administración, remarcando la palabra libertad para referirse a la administración de su hacienda, es de destacar, que los diputados del Constituyente fueron claros sobre su postura federalista, ya que se opusieron a que la Corte de Justicia conociera de controversias de orden municipal, argumentaron que las cuestiones municipales se resolverían dentro del ámbito estatal, dándose un respeto a la Federación y a los propios Estados.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta la fecha, el artículo 115 ha sido reformado en varias ocasiones, con la intención de fortalecer al Municipio.

Sin embargo, la reforma más importante y trascendental al artículo 115 constitucional, es la publicada el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, la cual “consigna en su fracción IV la integración de la hacienda municipal, asignándoles algunas contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como los ingresos por los servicios prestados por participaciones federales, por rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que la legislatura local establezca a su favor.”⁷²

Por otra parte, la reforma constitucional del 23 de diciembre de 1999, estableció en el artículo 115, el reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno, además se le facultó para proponer a las legislaturas estatales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones y mejoras en sus presupuestos.

⁷¹ El Diputado Martínez de Escobar, expreso: “Yo que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento” *Ibíd.* Pág. 324.

⁷² VALLARTA PLATA, José Guillermo. *El Municipio en México*, en Serna de la Garza, José María, coord..*Federalismo y Regionalismo*. Edit. UNAM, México, 2001. Pág. 138.

1.2. EL ESTADO FEDERAL Y EL MUNICIPIO MEXICANO

Desde los orígenes como *Estado*⁷³ independiente, nuestro país, adopto en su primera Constitución de 1824, la forma de Estado Federal.

Actualmente, la Constitución Mexicana establece en su artículo 40 lo siguiente:

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.*⁷⁴

Al respecto, existen distintas formas de Estado reconocidas actualmente, la mayoría de los *doctrinarios*⁷⁵ establecen dos figuras: El Estado Unitario o Central y el Estado Federal.

Para hablar del Estado Federal es importante conocer y entender el término Federación. Desde el punto de vista etimológico, la palabra federación, proviene del latín *foedero, foederas, foederavi*, que significa unir.⁷⁶

Su principal antecedente data del año de 1787, cuando la Constitución de los Estados Unidos aplico por primera vez la técnica federal, con lo que se dio un pacto entre los Estados y con ello, dar origen a la Federación como una forma de Estado moderno y constitucional.

El diseño del orden federal norteamericano partió sobre una base de estricta división y separación de los poderes estatales entre la Unión y los Estados.

De este modo, se estableció en su artículo I, sección 8, cláusulas 1-18 de la Constitución, que los poderes no otorgados al gobierno nacional quedan reservados a los Estados en la décima enmienda, que a la letra dice:

⁷³ MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe* Edit. Época, México, 1990. Maquiavelo utilizó por primera vez del término *STATO* en su obra *El príncipe*, escrita en el año 1513.

Por otro lado, Max Weber desde un punto de vista general, define al Estado como la autoridad suprema existente dentro de un territorio que está capacitada para ejercer poderes soberanos, tanto normativos como los que se valen de la violencia legitimada sobre los habitantes de ese espacio territorial. WEBER Max. *Economía y Sociedad*, Edit. FCE, México, 1976. Pág. 46.

⁷⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 138.

⁷⁵ AGUIRRE SALDIVAR, Enrique. *Los retos del Derecho Público en materia de Federalismo*. Edit. UNAM, México, 1997. Pág. 74, establece que la Federación es una forma de organización intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Confederado. Por otra parte, FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. Pág. 51. Reconocen al Estado Unitario y al Federal, y señalan al Estado Regional como una figura intermedia entre estas, respecto a la Confederación establecen que es una entidad jurídico-internacional, es decir, se basa en un Tratado Internacional. Por último, BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1998, rechaza la existencia del Estado Regional y del Estado Confederado, y reconoce únicamente los Estados Unitario y Federal.

⁷⁶ AGUIRRE SALDIVAR, Enrique. Op. Cit. Pág. 75.

“Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibitivos por ella a los Estados, quedan reservados a los Estados, respectivamente, o al pueblo”.⁷⁷

Con estos precedentes, se puede considerar que efectivamente en el sistema federal conviven dos órdenes jurídicos: un gobierno de la Federación y el de los Estados, ambos subordinados a la Constitución General.

Para el autor *Enrique Aguirre*⁷⁸, la fórmula federativa se compone de dos elementos: gobiernos estatales (suscriptores del Pacto federal) y gobierno federal (producto del propio acto). Además es una fórmula de división vertical del poder que implica un complejo sistema de competencias, autonomías, delegaciones, coordinaciones y cooperación. Admite a su vez, las diferentes realidades geográficas, sociales, políticas y económicas de sus socios, influyendo en la integración del mosaico jurídico e institucional del Estado. Y todo esto para cumplir con sus objetivos primordiales que son: alcanzar el equilibrio de la Unión; fortalecer la democracia; garantizar la igualdad entre sus miembros; consolidar la unidad y lograr la seguridad y la defensa de su soberanía.

En este mismo sentido, *Rebollo Herrera*⁷⁹ establece que en un Estado Federal, la división vertical del poder público se realiza mediante un sistema complejo de competencias que se encuentran distribuidos dentro de su Constitución a manera de un diseño de ingeniería constitucional que funciona, por una parte, distribuyendo competencias y funciones en cada uno de los niveles de gobierno, y por otro lado, se le otorgan a ambas esferas de gobierno competencias y facultades en materias coincidentes.

Por su parte, *Kart Loewenstein*⁸⁰ es categórico al señalar que ningún Estado Federal puede funcionar sin una Constitución escrita, ya que por medio de este pacto, los Estados miembros prescinden de ciertos derechos inherentes a su soberanía a favor del Estado central, es decir, los Estados miembros están protegidos y gozan las ventajas que se derivan de la vinculación a una comunidad estatal mayor.

⁷⁷ WRIGHT, Deil. *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. Trad. Neira Bigorra, Edit. FCE, México, 1997. Pág. 95.

⁷⁸ Cf. AGUIRRE SALDIVAR, Enrique. Op. Cit. Págs. 74-77, 113.

⁷⁹ Cf. REBOLLO HERRERA, Oscar. *El federalismo como forma de división del poder público en el contexto constitucional y sus implicaciones en materia tributaria*, en Serna de la Garza, José María, Op. Cit. Pág. 431.

⁸⁰ LOEWENSTEIN, Kart. *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964. Págs. 353, 355, 356.

En palabras de Jaime Cárdenas Gracia, el *federalismo*⁸¹ es un concepto que refuerza el constitucionalismo y señala que:

*“La concepción institucional del Estado Federal se fundamenta en la pluralidad de centros de poder soberano coordinados entre sí; de tal manera que al gobierno federal, compete todo el territorio de la federación; se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica; y a los Estados federados, compete cada uno en su territorio, se les asigna casi siempre los poderes restantes.”*⁸²

Desde una percepción jurídica:

*“un Estado Federal es aquel en el que la norma suprema crea dos ordenes delegados y subordinados a ella, que entre si están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federadas, con ello, gozan de autonomía para otorgarse la ley fundamental de su régimen interno con independencia de las autoridades federales, cuentan con recursos económicos para satisfacer sus necesidades, e intervenir en el proceso de reforma constitucional.”*⁸³

Dentro de la Teoría General de Estado, Hans Kelsen señala:

*“El Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad [...]. Esta autonomía constitucional de los Estados miembros es limitada por parte de los principios establecidos en la Constitución Federal.”*⁸⁴

De las anteriores aportaciones doctrinales se puede establecer que el Estado Federal se integra mediante la unión de varios Estados que decidan unirse en uno solo, en este caso, el Estado que surge es formalmente idéntico y en el cual coexisten dos órganos jurídicos unidos y coordinados. Respecto a la soberanía, esta es depositada y ejercida en el ámbito internacional por el gobierno Federal y los Entes federados conservan una autonomía relativa en su régimen interior. A su vez, tiene como objetivo fortalecer la cohesión nacional y respetar la diversidad que integra al país.

⁸¹ José Luis Méndez señala que la Federación es la estructura institucional de corte federal y el Federalismo es la corriente político-ideológica favorable a los principios federales. En WRIGHT, Deil. Op. Cit. Págs. 29-30.

⁸² CARDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la democracia*. Edit. UNAM, México, 2000. Pág. 193.

⁸³ CHAPOY BONIFAZ, Dolores. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*. Edit. UNAM, México, 1992. Pág. 24.

⁸⁴ KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Máyez. Edit. UNAM, México, 1995. Pág. 378.

Siguiendo a *Reinhold Zippelius*, “un Estado Federal, tanto los órganos centrales de la Federación como los Estados miembros ejercen el poder del Estado”,⁸⁵ siendo la principal característica de esta forma de Estado, que nacen de un pacto entre los Estados miembros que se denomina Constitución Federal.

a) Principios Fundamentales del Estado Federal.

1. La Constitución.

Un Estado Federal se caracteriza por tener una Constitución escrita que establece los fundamentos de las relaciones de poder y un principio de supremacía constitucional que garantiza su observancia y cumplimiento.

La autora *Carla Huerta*⁸⁶, define a la Constitución como el ordenamiento jurídico que organiza y determina el ejercicio del poder político, garantizando así la libertad individual, siendo la misma una fuente de control. En consecuencia, la Constitución es un conjunto de normas a las que está sujeta la creación de normas por los órganos superiores del Estado, la cual esta sustentada por dos criterios para determinar la validez. La primera es un criterio formal, donde la validez de la norma depende del seguimiento de los procesos de creación normativa establecidos en la norma federal, y segundo, el criterio material, en el cual, el contenido de la norma inferior tiene que adecuarse al contenido de la norma a la que se encuentre jerárquicamente subordinada, respetando a la norma suprema.

Esta constitución por lo regular debe ser rígida, puesto que en su reforma han de participar las legislaturas estatales de los Estados miembros.

Sin embargo, para *Peter Häberle* “la constitución no es sólo un texto jurídico o una obra normativa, sino también expresión de una situación cultural, instrumento de autorepresentación del pueblo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.”⁸⁷

⁸⁵ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría general del Estado*. 2ª ed. Trad. Héctor Fix-Fierro, Porrúa, México, 1989. Pág. 357.

⁸⁶ Cf. HUERTA OCHOA, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Edit. UNAM, México, 2001. Págs. 58-66.

⁸⁷ HÁBERLE, Peter. *El Estado Constitucional Europeo*, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Eds. *La Constitucionalización de Europa*. Edit. UNAM, México, 2004. Pág. 25.

2. El Principio de Autonomía.

Es decir, cada Estado federado tiene su propio orden jurídico, al cual se le conoce como Constitución Estatal. Dicho ordenamiento debe respetar los principios fundamentales de la Constitución Federal. Además cada miembro de la Federación cuenta con autonomía de gobierno y de sus propios órganos de administración estatal.

Al respecto, el autor *Enrique Aguirre* menciona:

“El Estado Federal se caracteriza por la autonomía de los socios de la Unión - entidades federativas- [...], que tienen capacidad para dictarse su propia constitución, expedir sus propias normas jurídicas, crear instituciones locales, elegir a sus autoridades independientes de la autoridad federal [...]; lo que pudiera traducirse como autonomía constitucional, autonomía democrática y autonomía legislativa, administrativa y judicial.”⁸⁸

3. La Distribución de Poder.

Dentro de un Estado Federal existe un sistema de división de *Poder Político*⁸⁹, en sentido vertical, por lo que cohabitan dos órdenes de gobierno: un poder central, depositado en el gobierno federal; y los diversos poderes locales encomendados a los gobiernos locales, competentes para conocer de materias de interés para su comunidad.

*Karl Loewenstein*⁹⁰, al respecto señala, que en la dinámica del poder político operan los controles horizontales y los verticales, estos últimos son aquellos tipos o modos de acción e interacción que se produce dentro del cuadro de la dinámica política entre los detentadores del poder instituido y la sociedad en su totalidad; de tal modo, que los controles verticales se agrupan en federalismo, pluralismo, derechos Individuales y garantías fundamentales.

⁸⁸Cf. AGUIRRE SALDIVAR, Enrique. Op. Cit. Pág. 85.

⁸⁹ Es precisamente la Constitución Federal, la que garantiza que las estructuras políticas coexistentes en la Federación y los Estados sean homogéneas, con el fin de evitar antagonismos que pongan en riesgo la seguridad interior. Vid. CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell. *Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa-UNAM, México, 2003. Pág. 152.

⁹⁰ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit. Págs. 354-356.

4. La Distribución de Competencias.

Para los autores *Fix Zamudio y Valencia Carmona*⁹¹, el acto fundador del Estado Federal es la expedición de una Constitución, misma que se encarga de distribuir las competencias entre la Federación y los Estados.

*Kelsen*⁹² menciona que al Estado Federal le corresponde la competencia federal sobre los asuntos extranjeros, entre los que destacan la declaración de guerra, los tratados de paz y el control de las fuerzas armadas. Es en este último punto donde se establece, que las fuerzas armadas se encuentran bajo el mando del jefe del Estado Federal, ya que la Constitución Federal impone una restricción muy considerable a la competencia de los Estados miembros, o a su soberanía.

5. Control Constitucional.

Además de una constitución, es indispensable un mecanismo de control, por el cual, se haga valer los principios fundamentales de la federación que se encuentran establecidas en dicho ordenamiento, además de resolver los conflictos que surgen entre los órdenes de gobierno y entre autoridades federales y estatales.

Para *Fernández Segado*⁹³, es la Suprema Corte federal, el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los Estados miembros, así como salvaguardar la supremacía de la Constitución Federal.

6. Participación entre los Estados Federados.

Esta participación se da en la formación de la voluntad federal, ya que se manifiestan dentro del Poder legislativo de la Federación, el cual consta de dos cámaras, la primera es la llamada Cámara de representantes o de Diputados, y la segunda es la Cámara de los Estados, o Senado, aquí es donde se consagra la representación para los *Estados miembros*⁹⁴.

⁹¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. Pág. 254.

⁹² Cf. KELSEN, Hans. Op. cit. Pág. 382.

⁹³ Cf. FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *El Federalismo en América Latina*. Cuaderno Constitucionales México-Centroamérica, num., 41, Edit. UNAM, México, 2003. Pág. 4.

⁹⁴ Cf. MARTI CAPITANACHI, Luz. *Las Constituciones Locales en el Sistema Federal Mexicano*, en Serna de la Garza, José María, Op. Cit. Pág. 649.

Me parece importante precisar que este poder legislativo en su mayoría es directamente elegido por todo el pueblo del Estado Federal.

7. Compensación Financiera.

Fernández Segado, expone que esto es uno de los rasgos más importantes de un Estado Federal, ya que existe una compensación financiera entre los entes (el federal y el estatal), y considera que este “se manifiesta en un conjunto de reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la Federación y los estados miembros.”⁹⁵

Por último, es importante destacar que un Estado Federal no impone una división uniforme a los estados que la integran, sino al contrario admite las diferentes realidades geográficas, sociales, políticas y económicas. Como lo señala *Aguirre Saldívar* “la diversidad federal es condición y favorece la unidad nacional, cabe distinguir que unidad no significa uniformidad.”⁹⁶

Se puede así observar al *Federalismo*⁹⁷ como una forma de organización política y como una expresión de dos competencias soberanas en un esfuerzo de conciliación entre lo Federal y lo Estatal, siempre con un sentido incluyente de diversidad y, sobre todo, como puntual compromisos de unidad e identidad nacional.

El autor *Cárdenas Gracia*, en otra obra suya reafirma que:

*“el federalismo tiene sustento en la tolerancia. Hace compatibles las distintas diversidades entre sí, y las diversidades con la unidad. No es en modo alguno un modelo excluyente, de suma cero, sino de suma positiva, en el cual los miembros participan de las decisiones y de los beneficios. El equilibrio federalista tiene mucho que ver con la reciprocidad, el compromiso y la cooperación. No se trata de una tolerancia indiscriminada, sin limitaciones, porque terminaría negándose a sí misma, sino de una tolerancia con límites, y éstos son los procedimientos democráticos y el respeto por los derechos humanos.”*⁹⁸

⁹⁵ FERNANDEZ SEGADO, Francisco. Op. Cit. Id.

⁹⁶ Cf. AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique. Op. Cit. Pág. 77.

⁹⁷ Es necesario volver a reiterar que la Federación es la estructura institucional del Estado y el Federalismo es la corriente político-ideológica favorable a los principios federales.

⁹⁸ CARDENAS GRACIA, Jaime. *Federalismo y Democracia: los riesgos de un Federalismo no autentico*. En la Memoria: *Foro Nacional Hacia un auténtico Federalismo*, Op Cit. Pág. 106.

b) Modelos del Estado Federal.

Primeramente, entramos al debate sobre los distintos modelos de Estado Federal que se han formado, ya que es necesario reconocer que en cada uno de los distintos Estados Federales se poseen características propias y únicas, sin embargo, todos ellos contienen los principios elementales anteriormente enumerados. Para entender la evolución del Estado Federal, lo dividiremos en dos periodos:

1. Federalismo Clásico.

Las constituciones de Estados Unidos (1787) y de Suiza (1874) son un claro ejemplo, ya que la distribución de atribuciones y responsabilidades entre la Federación y los Estados estaban reconocidos en la Constitución Federal. La división de poderes quedaba garantizada en dicho ordenamiento supremo. En palabras de Fix-Zamudio y Salvador Carmona “el sistema federal clásico se distingue por la separación de dos instancias de gobierno, de dos ordenes coextensos, es decir, una mera relación de yuxtaposición”.⁹⁹

En cuestión financiera, las relaciones entre la Federación y sus miembros, en lo concerniente a la división de quehaceres y de gastos, parte de la autonomía presupuestaria de las jurisdicciones participantes en la organización federal, esto significa que tanto la Federación como los Estados miembros son autónomos e independientes¹⁰⁰, es decir, que cada jurisdicción responde de su propio régimen presupuestal y lo solventa con sus propios medios.

2. Federalismo moderno.

A partir de las condiciones sociológicas, económicas y políticas han generado esta integración dentro de una estructura federal, por contener una fuerte orígenes étnicos e históricos entre los estados miembros, y por lo tanto, la aceptación de un Estado Federal se ha dado sin mayor resistencia.

En otros casos, el Estado Federal surge como un poder fuerte, el cual se constituye como el único modelo viable de organización política de un Estado, en razón de resolver los problemas y conflictos políticos en esas regiones. Por ejemplo, en el siglo XX que muchos Estados (Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia y Nigeria, entre otros) utilizaron este modelo de Estado, sin embargo, a través del

⁹⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. Pág. 1004.

¹⁰⁰ Cf. CHAPOY BONIFAZ, Dolores. Op. Cit. Pág. 16.

tiempo y en la mayoría de los casos mediante cruces guerras civiles terminaron por desunirse y que cada una termino siendo autónoma e independiente (Rusia, Checos, Croatas, Serbios, etc.).

Un punto novedoso en este federalismo es que parte de una nueva concepción de la distribución del poder y que los mecanismos de colaboración, tanto horizontal como vertical, se manifiestan en la coordinación legislativa, en convenios interestatales, cooperación financiera y programas sociales.¹⁰¹

Al respecto, John McGarry concluye:

“En todas las federaciones exitosas existen evidencias de que las practicas de distribución de poder en el nivel federal son cruciales [...] de igual forma, las federaciones auténticamente democráticas tiene más probabilidades de éxito, ya que permite a los representantes de sus comunidades nacionales involucrarse en diálogos y negociaciones sobre sus intereses, preocupaciones y aspiraciones. [...] Una federación democrática autentica también se basa en el Estado de Derecho, esto es, que se respete la división constitucional de los poderes y los derechos de las minorías”¹⁰²

Por otra parte, Estados Unidos sirve de referencia de cómo ha evolucionado el Federalismo hasta la actualidad, ya que nuestro país a tomado de referencia, en la mayoría de los casos, sus modelos para que se apliquen en nuestro sistema, sin embargo, siempre con las características propias del Estado mexicano.

En síntesis, las cuatro etapas del Federalismo Norteamericano son:

1. Modelo national federalism

Impulsada por *Marshall*, en los primeros años de vida de los Estados Unidos, tuvo como principal propósito consolidar la Unión, favoreciendo los poderes federales. Por otra parte, *James Madison*¹⁰³ -en El Federalista núm. 39-, describía que el federalismo era una liga formada por un pacto o tratado entre estados soberanos denominado Constitución y que los partidarios de esta corriente se llamarían a sí mismo federalistas.

¹⁰¹ Cf. FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Op. Cit. Pág. 1005.

¹⁰² McGARRY, John. *¿Puede contribuir el federalismo al manejo de la diversidad étnica y nacional?* En la revista FEDERACIONES, Vol. 4, no. 1, Marzo de 2004, Dirección de Investigación de Canadá sobre Nacionalismo y Democracia de la Universidad de Queen's. Este artículo puede ser visto en su versión original en ingles accediendo a sitio web del Foro de Federaciones www.forumfed.org seleccionando “search federalism library” y tecleando “comparative” para la región y “McGarry” en el nombre del autor.

¹⁰³ Cf. WRIGHT, Deil. Op. Cit. Pág. 100.

2. Modelo dual federalism

Propiciada por Taney, caracterizada por resaltar los derechos de los Estados frente a la Unión, enfatizo la división y la separación de las dos instancias de gobierno.¹⁰⁴ Además fue establecido en la propia Constitución Norteamericana de 1787, al señalar que los poderes no delegados a la Federación serán reservados a los Estados, y con esto se establece una esfera reservada a la Unión y otra esfera privativa de los Estados miembros, constituyendo el soporte del federalismo dual.

3. Modelo Cooperativo

En 1929, Estados Unidos viven una Gran Crisis Económica y con ello, se da un replanteamiento de un nuevo modelo de Estado. Ante esta situación económica, el federalismo dual era un obstáculo para salir adelante. Es el Presidente F. Roosevelt quien funda la política de Estado denominada *NEW DEAL*¹⁰⁵ (Nuevo Tratado) y con ello, inicia un modelo económico denominado *Estado de Bienestar*. De este modo, el modelo Federal del Estado de Bienestar en Estados Unidos fue el Federalismo Cooperativo, en palabras de Edgard S. Corwin:

*“En el federalismo Cooperativo, el gobierno Nacional y los Estados son partes mutuamente complementarias de un solo mecanismo gubernamental, cuyos poderes todos pretende realizar el actual propósito de gobierno según su aplicabilidad al problema que se este discutiendo”.*¹⁰⁶

4. Modelo New Federalism

Al entrar en crisis el Estado de Bienestar, empezó la decadencia del modelo del federalismo cooperativo.

En 1979, por decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos, se anuló una ley federal porque se estimó que se violaban competencias locales.¹⁰⁷ Y es a partir de 1982, que el entonces presidente Ronald Reagan, establece el denominado *New Federalism*, el cual contendría los siguientes elementos:

- Una descentralización funcional de la Federación a favor de los órganos locales y municipales.

¹⁰⁴ Cf. FERNANDEZ SEGADO, Francisco. Op. Cit. Pág. 14.

¹⁰⁵ Doctrina que en esencia sostuvo que el orden federal y los ordenes locales no son dos esferas separadas del poder, sino piezas complementarias, que deben dirigirse a realizar aquellos objetivos públicos de común interés.

¹⁰⁶ CORWIN S., Edward. *The Passing of Dual Federalism* en Virginia Law Review 36. Febrero de 1950, en WRIGHT, Deil. Op. Cit. Pág. 99.

¹⁰⁷ Cf. CARDENAS GRACIA, Jaime. Op. Cit. Pág. 198.

- La descentralización del poder en la toma de decisiones, responsabilidades y de funciones a entes locales y municipales.
- Y una mejor distribución de ingresos fiscales federales a las esferas locales.

Sin embargo, hoy en día todavía existe resistencia en el gobierno Federal y de quienes reciben subsidios o ayudas económicas, ya que los gobiernos locales estarían con muchas limitantes y no cubrirían las demandas.

Después de conocer los distintos modelos federales que se han aplicado en Estados Unidos, se puede visualizar que tipo de federalismo se trata de implementar en países como el nuestro; donde se busca un modelo que sea capaz de mejorar las condiciones políticas, sociales, jurídicas y económicas del Estado mexicano.

Los *doctrinarios*¹⁰⁸ hablan de diversos modelos de Estados Federales, por tal motivo, señalaremos los siguientes:

Federalismo Dual. Para algunos autores constituye un modelo originario, en el cual los poderes del gobierno general y del Estado -aunque exista y sean ejercidos en los límites territoriales, constituyen soberanías distintas y separadas, que actúan de forma separada e independiente, en sus esferas correspondientes.

Federalismo Cooperativo. Este modelo tiene el propósito de mantener el equilibrio entre la centralización y la descentralización de la Administración Pública Federal. Se puede describir como la regla de equilibrio mediante el acuerdo consensuado que, partiendo de las competencias originalmente establecidas, pacta un conjunto de acciones entre la Federación y los Estados para el logro de los propósitos comunes convenidos.

¹⁰⁸ La Autora *Maria H. Tavares* identifica tres tipos de arreglos federativos: El federalismo dual, el federalismo centralizado y el federalismo cooperativo Vid. TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia, *Federalismo y Políticas Sociales*, Edit. ONU-CEPAL Serie Políticas Sociales, No. 7, Santiago de Chile, 1995. Pág. 9.

Por su parte, *Francisco Fernández Segado* identifica en los países de América Latina se han utilizado los modelos de federalismo dual y principalmente, el federalismo centralizado, sin embargo, respecto a México establece un nuevo federalismo, el cual se identifica con el modelo federalista cooperativo, Vid. Op. Cit. 17-18 y 27.

Este último modelo es propuesto por el maestro *Jacinto Faya*, en su obra, este nuevo federalismo del que habla es un modelo cooperativo, el cual según el autor, traería ventajas en incorporarse a nuestra constitución trayendo nuevos mecanismos de cooperación y de interdependencia entre la Federación y los Estados. Vid. FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*. Edit. Porrúa, México, 1998. Pág. 258.

El autor *José Gamas* retoma tres modelos funcionales de federalismo: el federalismo coordinado, el federalismo orgánico u el federalismo cooperativo. Vid. GAMAS TORRUCO, José, *Federalismo Fiscal*. en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *Economía y Constitución*. Edit. UNAM, México, 2001. Pág. 157.

A su vez, *Javier Guerrero*, establece que existen diferentes esquemas de federalismo, como el modelo competitivo, el modelo funcional y el modelo interdependiente, determinando que existe en la praxis un federalismo mexicano competitivo. Vid. GUERRERO GARCÍA, Javier. *La lucha por el federalismo en México*. Edit. Porrúa, México, 2005. Págs. 31 y 32.

Federalismo Orgánico. Dentro de este modelo predomina el gobierno nacional fuerte y los Estados tienen una débil autonomía manifestada en competencias restringidas.

Federalismo Coordinado. Los autores coinciden en mencionar que en este modelo hay un equilibrio de competencias, las funciones están bien definidas y no se producen interferencias entre los órdenes de gobierno.

Federalismo Centralizado. Modelo que se basa en un el gobierno federal, el cual posee un fuerte involucramiento en los asuntos subnacionales, además de superioridad en las decisiones y en los recursos financieros.

Federalismo Competitivo. En este modelo existe una rivalidad entre los diferentes ámbitos de gobierno donde cualquier modificación al marco institucional que le represente a alguno de ellos mayores competencias se traduce en una pérdida para otro ámbito de gobierno.

Federalismo Funcional. Se basan en un sistema de divisiones verticales entre las funciones de gobierno, suponiendo una elevada concordancia de las especialidades funcionales de los burócratas y uniformidad en las necesidades de los ciudadanos de todo el país.

Federalismo Interdependiente. Modelo donde se comparten competencias y responsabilidades y en los cuales, los diferentes órdenes de gobierno interactúan de manera cooperativa para el cumplimiento de objetivos compartidos.

Como hemos visto, existe una infinidad de modelos de Estados Federalista, Tan solo el autor *William Stewart*¹⁰⁹, en 1984, realizó un análisis exhaustivo, y detectó 497 representaciones, tanto literales como figuradas de varios modelos, metáforas, concepciones y tipos de federalismo. Sin duda, federalismo es un término muy utilizado y del que se ha abusado a veces.

Por otra parte, en México, desde la promulgación de la Constitución de 1917, se estableció que nuestro Estado Federal se encuentra constituido por Estados libres y soberanos, los cuales están unidos en una Federación.

¹⁰⁹ Stewart, William. Concepts of federalism, University Press of America, 1984, pág. 239, en WRIGHT, Deil. Op. Cit. Pág. 205.

GRAFICA 1. ESTADOS QUE INTEGRAN AL ESTADO FEDERAL MEXICANO (2007)



GRÁFICA 2.

**LOS ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS EN LO CONCERNIENTE
A SU RÉGIMEN INTERIOR SE CONFORMAN DE MUNICIPIOS**

NOMBRE DEL ESTADO	NUMERO DE MUNICIPIOS.
AGUASCALIENTES	11
BAJA CALIFORNIA	5
BAJA CALIFORNIA SUR	5
CAMPECHE	11
COAHUILA DE ZARAGOZA	38
COLIMA	10
CHIAPAS	118
CHIHUAHUA	67
DURANGO	39
GUANAJUATO	46
GUERRERO	81
HIDALGO	84
JALISCO	125
MÉXICO	125
MICHOACAN DE OCAMPO	113
MORELOS	33
NAYARIT	20
NUEVO LEON	51
OAXACA DE JUAREZ	570
PUEBLA	217
QUERETARO DE ARTEAGA	18
QUINTANA ROO	8
SAN LUIS POTOSI	58
SINALOA	18

SONORA	72
TABASCO	17
TAMAULIPAS	43
TLAXCALA	60
VERACRUZ-LLAVE	212
YUCATAN	106
ZACATECAS	58
TOTAL DE MUNICIPIOS	2,439

Fuente: Oficialías Mayores de los Congresos Estatales y Periódicos Oficiales de los Gobiernos de los Estados. 2007.

De este modo, el modelo de federalismo que tiene nuestro país, es de cualidades y características propias, por tal motivo, no existe un modelo en que los autores mexicano concuerden, ya que cada uno explica y justifica el modelo federalista que se desarrolla; para corroborarlo se expondrá brevemente estos modelos y los autores que la proponen.

Para *Luis Maldonado*¹¹⁰, el sistema federal es coordinado, cooperativo y de concurrencia, puesto que nuestro federalismo se erige sobre la voluntad de solidaridad y el principio de cooperación entre las entidades federativas, el cual se dirige hacia el logro de fines compartidos, al apoyo recíproco y a la unión coparticipa. De igual forma, *Jacinto Faya* propone que el federalismo mexicano ha pasado “a un sistema de cooperación, de interdependencia y de colaboración entre la federación y los Estados”.¹¹¹

En su obra de 1990, el extinto maestro *José Francisco Ruiz*¹¹² expuso, que el modelo cooperativo previene al poder ejecutivo central a que se coordine en materias específicas con las entidades federativas para una actuación más eficiente y el convenio es, precisamente, el medio idóneo de coordinación.

Sin embargo, a diferencia de estas opiniones existe un sector mayoritario de doctrinarios –con los que coincido ampliamente-, quienes establecen que el modelo federalista de nuestro país es un *Federalismo Centralizado*.

¹¹⁰Cf. MALDONADO VILLEGAS, Luis. *El impulso al federalismo y el desarrollo municipal*. En ACOSTA CAZARES, Op. Cit. Págs. 165-169.

¹¹¹FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. Pág. 258.

¹¹²RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. Pág. 127.

En palabras de *Javier Guerrero*¹¹³, el modelo mexicano es un federalismo de centro, donde el gobierno central es la fuerza predominante en el sistema.

Coincide al respecto *Armando Gamas*¹¹⁴, ya que en su obra hace mención que dentro del Estado Mexicano a habido un predominio del centro sobre la periferia y se explica por las razones históricas, sin embargo la centralización se convirtió, con el paso del tiempo, en un serio impedimento para pasar a nuevas etapas, tanto en lo económico como en lo político y social.

Desde el punto de vista histórico, *Porfirio Marquet*, establece que este modelo centralizado se debe a “la concentración de poder en manos del Presidente de la República, quien determina quiénes deben ser los gobernantes de las entidades federativas, sin considerar en ocasiones el verdadero sentir de los gobernados”.¹¹⁵ es preciso recordar que esta opinión la da este autor en 1975, año donde el régimen Priista mantenía su hegemonía, que perdió exactamente en el año 2000, con la derrota en la contienda electoral a la Presidencia de la República, la cual quedo en manos del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quezada (2000-2006).

Por su parte, Jaime Cárdenas establece:

*“La razón de este federalismo centralizado descansa fundamentalmente en la naturaleza del régimen político, en los poderes metaconstitucionales del Presidente, y formalmente en un incremento de las atribuciones del Congreso con el consiguiente decremento de las atribuciones formalmente locales”.*¹¹⁶

A su vez, los autores Jorge Carpizo y Miguel Carbonell señalan:

*“El sistema federal se ha quebrado [...] ya que la Federación, y especialmente el Ejecutivo, se ha reservado gran parte de los ingresos tributarios de la nación, distribuyéndolos posteriormente a los Estados a través de un fondo común de distribución o cobrándolos por ellos vía convenios fiscales de coordinación”.*¹¹⁷

¹¹³ GUERRERO GARCÍA, Javier. Op. Cit. Pág. 17.

¹¹⁴ GAMAS TORRUCO, Armando. Op. Cit. Pág. 158.

¹¹⁵ MARQUET GUERRERO, Porfirio. Op. Cit. Págs. 343.

¹¹⁶ CARDENAS GRACIA, Jaime. Op. Cit. Pág. 205.

¹¹⁷ CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell. *Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa-UNAM, México, 2003. Pág. 158.

c) Hacia la construcción de un Nuevo Federalismo

En 1994, nuestro país sufre una gran crisis financiera, considerada por algunos *autores*¹¹⁸ como la primera crisis global del siglo XXI, ya que “México era el primer país en el contexto de la mundialización (sic) de los mercados financieros que presentaba una crisis de tal magnitud y que recibió un paquete de salvamento que fue el más grande otorgado hasta ese entonces por el Fondo Monetario Internacional y la comunidad internacional.”¹¹⁹

Con esta gran losa, el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo inicia su mandato; al respecto, considero que el maestro Jacinto Faya es más preciso y detalla de mejor manera la situación que se vivía en aquel tiempo, describiéndolo de la siguiente manera:

*“En estos momentos nuestra Patria atraviesa por severísimos problemas económicos y sociales. Las cifras más conservadoras nos indican que veinte millones de mexicanos están viviendo dramáticamente en niveles de miseria extrema, y otros veinte millones más en la pobreza. Esto nos señala que no contamos con un país coherente y armonioso, sino con un país de muchos Méxicos muy distintos entre sí, a tal grado que entre ciertas regiones se da tal diferencia; que parece que estuviéramos hablando de naciones distintas. En este sentido, nuestra Nación vive de espaldas a la justicia social, y en franco pleito con los más nobles principios del federalismo mundial y de nuestro federalismo histórico”.*¹²⁰

Sin embargo, el Presidente Zedillo insiste en renovar e impulsar un nuevo federalismo. En respuesta a los diversos problemas y preocupaciones que plantea el federalismo mexicano, aprobó por decreto del 6 de agosto de 1997 el “*Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*”¹²¹. Además, durante su gobierno, se dan tres reformas constitucionales importantísimas que marcan el inicio a la construcción del federalismo mexicano para el siglo XXI, y por lo tanto, se crea un nuevo modelo, con el fin de propiciar un fortalecimiento a nuestro sistema federal. A continuación, se expondrá brevemente cada una de estas tres reformas constitucionales:

¹¹⁸ Cf. CLAVIJO, Fernando y Susana Valdivieso. *Reformas estructurales y política macroeconómica: el Caso de México 1982-1999*. Edit. ONU-CEPAL Serie Reformas Económicas, No.67, Ciudad de México, 2000. Pág. 53; y en Cf. SZÉKELY, Miguel y Nora Lustig. *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*. Edit. BID, Washington D.C., 1997. Págs. 15-16.

¹¹⁹ GIRÓN GONZÁLEZ, Alicia. *Crisis Financieras*. Edit. Porrúa-UNAM-IIIEC. México, 2005. Pág. 35. El paquete económico fue otorgado de la siguiente manera: 17,800 millones de dólares del FMI; 10,000 millones de dólares de Europa, Canadá y Japón; y 20, 000 millones de Estados Unidos.

¹²⁰ FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. Pág. 263.

¹²¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1997.

La Primera Reforma Constitucional

El 31 de diciembre de 1994, se reforma el artículo 105 Constitucional y con ello, los integrantes la Suprema Corte de Justicia son elegidos por el Senado de la República, dejando a un lado los tiempos en que el Presidente tenía fuerte influencia, ya que los nombraba él mismo; por otra parte, dentro del fortalecimiento al Estado Federal, se establece un medio de defensa y control constitucional denominado: *Controversia Constitucional*.

En palabras del propio Presidente de la República, quien señaló:

*“La reforma amplió las facultades para que la Suprema Corte decida sobre la constitucionalidad de las leyes y resuelva controversias entre los distintos ordenes de gobierno. Ello representa un avance fundamental en el fortalecimiento de la división de poderes y el Federalismo. Por primera vez en nuestra historia se cuenta con un procedimiento para que un Estado o un municipio cuestionen la constitucionalidad de una disposición que los afecte”.*¹²²

Al año siguiente -el 11 de mayo de 1995-, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional*, en el cual se establecen las reglas que regirán los procedimientos para resolver las controversias sobre la constitucionalidad de los actos que surjan entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o entre cualquiera de las dos cámaras, o en su caso, la Comisión Permanente; así como entre dos poderes de un mismo Estado.

La Segunda Reforma Constitucional

El 22 de agosto de 1996, se reformo el articulo 122 constitucional, por lo cual, el Distrito Federal se transforma de un Departamento Administrativo a un Gobierno con autonomía propia, como consecuencia, deja de ser una dependencia centralizada del Presidente de la República, es a partir de 1997, que la población elige mediante su voto popular, universal y secreto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, además se crea también la Asamblea Legislativa quien esta facultado para iniciar leyes y decretos en dicha jurisdicción.

¹²² Palabras del entonces Presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en la Declaración Inaugurada el Foro Nacional Hacia un Autentico Federalismo, el 29 de marzo de 1995, Memoria. Op Cit. Pág.13.

El artículo 7º transitorio de nuestra Constitución Política Federal estableció que a partir del año 2000, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal durará en su cargo 6 años; Por otro lado, el artículo 10º transitorio estableció que los titulares de los órganos-político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a partir del año 2000, serán elegidos de manera libre, secreta y universal por los habitantes de cada demarcación. Asimismo, se determinó que el Estatuto de Gobierno es el máximo ordenamiento para el Distrito Federal.

La Tercera reforma constitucional

En el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999 se publicó la reforma constitucional al artículo 115, introduciendo una serie de avances en materia municipal, entre las cuales se destaca, que por primera vez se reconoce al ayuntamiento como ámbito de gobierno del municipio constituido por elección popular y directa, reiterando que no debe existir autoridad intermedia entre este y el Estado; asimismo, se le otorgó facultades para aprobar -de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas estatales- su bando de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

Por otro lado, se estableció el derecho de los municipios para coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos; en cuestión tributaria, se les otorgó el derecho a los municipios para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones y mejoras y tablas para el cobro del predial; y por último, se le otorgó el mando de la policía preventiva al presidente municipal.

Estas reformas dieron paso a la construcción de un nuevo federalismo, a continuación, se establecen los elementos prioritarios de este federalismo; obedeciendo primero al orden jurídico; segundo, al político y por último, al ámbito financiero:

1. En el ámbito Jurídico.

Dentro de nuestro orden jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la de norma suprema y es a través de ella que se imponen deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos. Nada ni nadie puede estar por encima de ella, pues su naturaleza niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior. Esto se traduce en la subordinación de todas las normas del ordenamiento jurídico mexicano.

Este principio fundamental del orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano, encuentra en el artículo 133 de la Constitución Federal su fundamento, particularmente, en la parte que expresa:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”

Cabe mencionar, que dentro del Estado mexicano se advierte la existencia de *cinco órdenes jurídicos*¹²³, estos son:

- 1.El orden Federal.
- 2.El local o Estatal.
- 3.El Municipal.
- 4.El del Distrito Federal.
- 5.El Constitucional, siendo este, el sistema de competencias al que deberán ceñirse los citados órdenes jurídicos.

De tal forma, que las características esenciales, en cuanto a la asignación de competencias de estos órdenes jurídicos son:

a) En el orden jurídico Federal, la asignación de atribuciones de su competencia es a favor de los poderes federales; así como, las facultades de las autoridades de este orden jurídico, deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo establecido en los artículos 1, y en particular, en los artículos 124 y 133 de la propia norma fundamental.

¹²³ Tal criterio se contiene en la Tesis de Jurisprudencia: “ESTADO MEXICANO. ORDENES JURIDICOS QUE LO INTEGRAN” Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Torno: XXII, Octubre de 2005, Tesis: P./J. 136/2005, Página: 2062, Jurisprudencia en Materia Constitucional.

b) En el orden jurídico Estatal o Local, la autonomía funcional de este orden jurídico, se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente a favor de la Federación, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 124, 117 y 118, todos de la Norma Fundamental.

Así, la distribución de competencias, respecto de los dos órdenes jurídicos mencionados, se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional.

En síntesis, de la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Norma Fundamental les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.¹²⁴

c) En el orden jurídico de los Municipios, sus facultades se encuentran expresamente conferidas en el artículo 115 de la Constitución Federal.

d) Por lo que respecta al Distrito Federal, su ámbito de competencia está regulado en el artículo 122 de la propia Norma Suprema.

e) El orden jurídico constitucional. En su aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes jurídicos antes citados.

Dentro de este último orden jurídico se establecen reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones de competencia las autoridades de los demás órdenes normativos; el preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponda a las autoridades de otro orden jurídico.

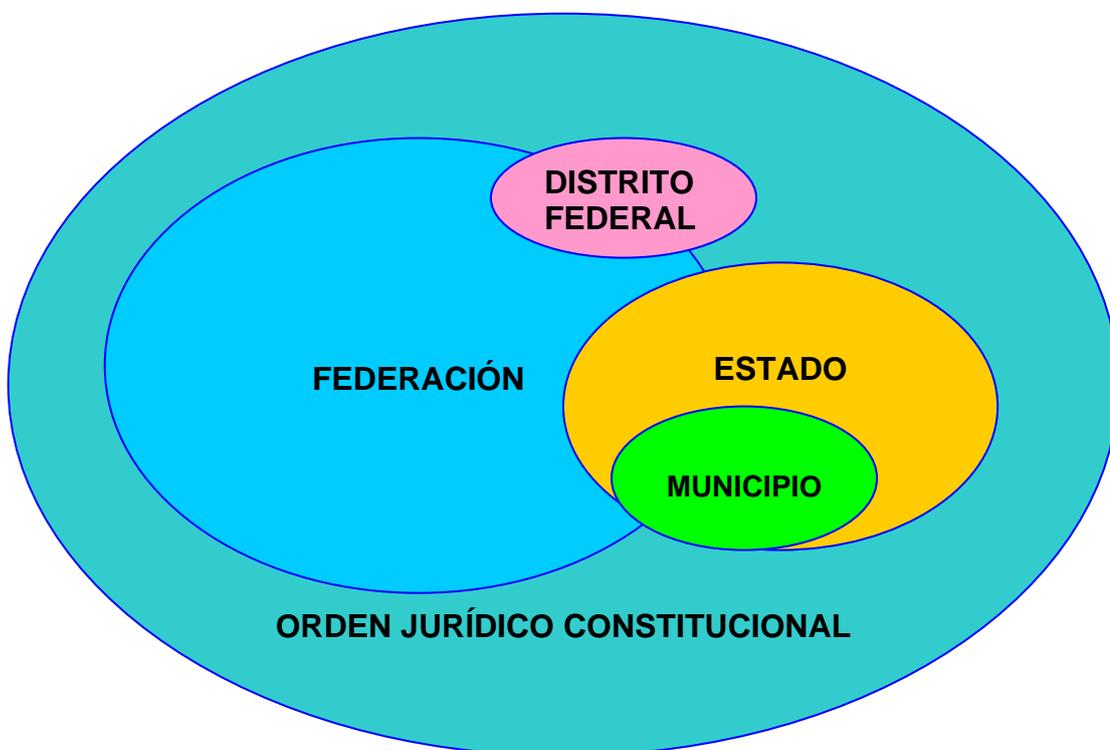
Por ello, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los demás órdenes jurídicos, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como

¹²⁴ Nuestra opinión es apoyada por la Tesis de Jurisprudencia: “*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS*” Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Torno: VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P./J. 81/98, Página: 778, Jurisprudencia en Materia Constitucional.

Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

De este modo, el ubicar al municipio dentro de nuestro orden jurídico, es sólo determinar su lugar dentro del sistema normativo, y con ello, es posible definir con claridad las normas jurídicas que afectan la vida municipal, las facultades que les corresponden a cada uno de los niveles de gobierno en este ámbito, así como proporcionar un criterio de delimitación entre las facultades de creación normativa de la Federación, de las legislaturas y las que competen a los ayuntamientos.

MODELO 1. ORDENES JURÍDICOS DEL ESTADO MEXICANO.



Elaboración propia a partir de las disposiciones contenidas en los artículos 1, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano.

2. En el ámbito Político.

Durante todo el siglo XX, el *Partido Revolucionario Institucional (PRI)* fue un partido hegemónico y dominante, a su vez, el Presidente de la República dominaba toda la estructura política del Estado Mexicano.

El autor Armando Gamas, lo justifica de la siguiente manera:

*“El sistema presidente-partido-gobierno se formo y afirmo como una respuesta práctica a las necesidades de mantener el orden, acelerar el desarrollo y llenar las necesidades de una sociedad endémicamente desigual y en crecimiento acelerado”.*¹²⁵

Algunos autores¹²⁶ refieren que por años, el Presidente en México ha sido un *hiperpresidente*, teniendo un predominio absoluto que contribuyó en las décadas pasadas a una fuerte centralización en el sistema federal mexicano, ya que era tanto el poder político del Presidente de la República, que los gobernadores y las autoridades municipales eran sumisas y pasivas en su ejercicio de poder político. Como anteriormente se menciona esta centralización fue una constante en el siglo pasado (XX), sin embargo, esta cultura centralizadora tanto económica como política poco a poco se fue modificando.

Por su parte, las elecciones federales del 2 de julio del 2000, trajeron resultados trascendentes. “El PRI perdió la Presidencia de la República por primera vez desde su creación (que se remonta a 1929) este acontecimiento ha colocado al partido ante la posibilidad de que pierda los gobiernos de los Estados y la representación relativamente significativa que retuvo en el Congreso”.¹²⁷ Con ello, la Presidencia de la República paso a manos del Partido Acción Nacional (PAN); de igual modo hubo un cambios en la estructura política del país. Dando como resultado que a partir del año 2000, se establece un nuevo sistema de estructura política entre el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados.

En su obra, Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi señalan que:

¹²⁵ GAMAS TORRUCO, Armando. Op. Cit. Pág. 158.

¹²⁶ Vid. FERNANDEZ SEGADO, Francisco. Op. Cit. Pág. 8; Vid. SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. 3a ed., FCE, México, 2004. Pág.222; y Manuel González Oropeza menciona que existía un poder en línea vertical, es decir, los municipios obedecían al gobernador y este, al Presidente de la República. Vid. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *La Autonomía Municipal vista por las Legislaturas Locales*, Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 1, núm.2, Mayo-agosto, 1986. Pág. 512.

¹²⁷ SARTORI, Giovanni. Op. Cit. Pág. 222.

*“Este cambio fue una modificación radical de las condiciones usuales, no obstante, continuaron vigentes muchos de los efectos y prácticas de la vieja estructura política”.*¹²⁸

Ante las nuevas condiciones políticas, a inicios del 2001, los gobernadores empezaron a reunirse como grupos de Partido, surgiendo así: la ANAGO (Asamblea Nacional de Gobernadores) del PRD y el *Foro de Gobernadores del PRI*, respectivamente; su objetivo era buscar acuerdos fundamentales a los problemas, económicos, políticos y sociales; además de formar de esta manera, un espacio de diálogo y discusión con el Gobierno Federal a través del Ejecutivo Federal.

En 10 de agosto de 2001, en un esfuerzo conjunto de los gobernadores del PRI y del PRD, quienes dieron el primer paso para la conformación de la *Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)*¹²⁹, de donde surge el primer posicionamiento importante de los gobernadores en la Llamada *“Declaración de Mazatlán”*¹³⁰, en donde se expuso la necesidad de avanzar hacia la modernización de la hacienda pública, el transferir a las entidades federativas potestades, atribuciones y responsabilidades en materia de ingresos, deuda y gasto para que estas entidades cumplan con una mejor calidad las demandas sociales de sus localidades.

El 24 de agosto de 2002, se da en Tlaxcala la primera reunión formal de la CONAGO, lugar donde se firman los compromisos de los gobernadores para la realización de una serie de reformas de la hacienda pública y de la dinámica presupuestal que otorguen a los Estados y municipios los recursos suficientes para atender las necesidades de la población.

Más tarde, en la reunión del 30 de julio de 2003, realizada en San Luis Potosí, los gobernadores del PAN se integraron a la CONAGO¹³¹. De esta forma, el 20 de agosto de ese año, el Presidente de la República, Vicente Fox, y los gobernadores de los Estados, firmaron de manera conjunta la *“Declaración de Cuatro Ciénegas”* en donde se comprometen a fortalecer el sistema federal que sirva como instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes,

¹²⁸ GUILLEN Tonatiuh y Alicia Ziccardi. *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano*. Edit. UNAM-Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004. Pág. 21.

¹²⁹ Un antecedente a mi parecer, del surgimiento de la CONAGO, es la *Nacional Governor's Association (Asociación Nacional de Gobernadores) en los Estados Unidos*, fundada en 1908, es una asociación que trata de mejorar el gobierno de los estados, mejorar la cooperación interestatal y se esfuerza por facilitar las relaciones intergubernamentales. Cf. WRIGHT, Deil. Op. Cit. Pág. 649.

¹³⁰ Cf. GUERRERO GARCÍA, Javier. Op. Cit. Pág. 85.

¹³¹ Cf. COLMENARES PÁRAMO, David. *Los Gobernadores, la Conago y las reformas*. El Financiero, 16 de febrero de 2007, México. Pág. 33.

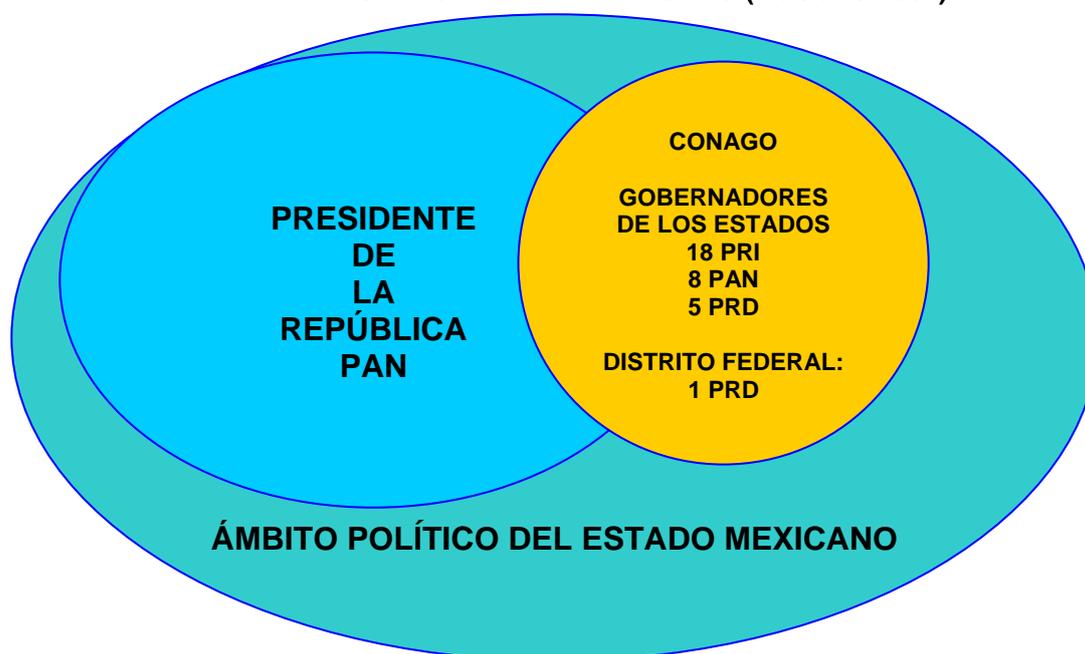
de unidad e identidad nacional, de integridad territorio, asimismo, se acordó impulsar la convocatoria para celebrar una *Convención Nacional Hacendaria (CNH)*, con el propósito de definir cuales deben ser el ámbito de competencia político administrativo, de ejercicio del gasto y de ingreso, en los tres niveles de gobierno.

Asimismo el 5 de febrero de 2004, se iniciaron formalmente los trabajos de la *Primera Convención Hacendaria*, los temas a desarrollar fueron sobre el gasto público, ingresos, deuda publica, patrimonio público, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamental y transferencia, fiscalización y rendición de cuentas.¹³²

La última reunión ordinaria de la CONAGO, se llevo a cabo el 16 de febrero de 2007, en Tlaxcala, en donde manifestaron al actual Presidente de México, -el panista Felipe Calderón- la necesidad de una reforma hacendaria integral que contribuya a fortalecer el federalismo, para combatir la pobreza y para el desarrollo productivo de las entidades federativas.¹³³

MODELO 2.

LA RELACIÓN POLÍTICA ENTRE LOS ACTORES DE GOBIERNO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO (AGOSTO-2007)



ELABORACIÓN PROPIA, CON DATOS ACTUALIZADOS HASTA EL MES DE AGOSTO DE 2007. EN EL ANEXO 2 SE PUEDE CONSULTAR EL NOMBRE DE CADA UNO DE LOS GOBERNADORES DE NUESTRO MODELO.

3. En el ámbito Financiero.

¹³² Vid. GUERRERO GARCÍA, Javier. Op. Cit. Pág. 87.

¹³³ “Declaración de Tlaxcala” en la página electrónica: www.conago.gob.mx

El Estado realiza una actividad financiera con el objeto de procurarse los medios necesarios para realizar los gastos públicos que le son necesarios, además, impulsa la economía dirigiéndola y regulándola; además de ser una actividad compleja, contiene características de distintos ámbitos (políticos, jurídicos y económicos) que componen esta actividad que es de vital importancia para el desarrollo y crecimiento del Estado Federal Mexicano. Cabe precisar que su naturaleza jurídica la encontramos en los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Constitución vigente.

Por otra parte, es importante precisar que en el año de 1964 el autor S. Francisco de la Garza publica su obra, y da una definición del *Derecho Financiero*¹³⁴, basándose en las doctrinas italiana y española; y con ello, establece que la actividad financiera del Estado tiene tres momentos: 1) el establecimiento de tributos y la obtención de diversas clases de recursos (Tributación); 2) la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales (Patrimonio); y 3) la erogación de recursos para los gastos públicos (Presupuesto).

De esta manera, la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasa, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuesto, etc., se le denomina, *Hacienda Pública*.¹³⁵ También se le puede definir como el instrumento o la herramienta utilizada por el gobierno para cumplir con los fines y objetivos que como conductor del Estado le corresponde realizar, no sin antes establecer que los elementos que integran la Hacienda Pública, son: Ingreso, Gasto, Patrimonio y Deuda Pública.

Por disposición Constitucional corresponde al Estado Mexicano la rectoría del desarrollo del país, y con ello también la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica. Desde el inicio de la vigencia de la actual Constitución poco a poco se fue conformando en México un régimen de economía mixta, que significa una fuerte participación del Estado en la economía, con un gobierno de corte benefactor y patrimonialista.

¹³⁴ GARZA DE LA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. 18ª ed., Porrúa, México, 1999. Pág.15; Cabe destacar que el autor KAYE, Dionisio, en una total falta de respeto define al Derecho Financiero con las mismas palabras de que maestro De la Garza. *Vid. Derecho Procesal Fiscal*. 6ª ed., Themis, México, 2000. Pág. 3. Por otra parte, MIJANGOS BORJA, María, le reconoce al maestro de la Garza su definición de Derecho Financiero en estas palabras "A partir de 1964 con la publicación del libro de Sergio Francisco de la Garza se puede hablar de que en nuestro país esta rama del derecho (Financiero) tiene una clara autonomía didáctica" *Vid. Dolores Chapoy Bonifaz, coord.. Derecho Financiero*, Edit. Mc Graw Hill, México, 1997.

¹³⁵ FAYA VIESCA, Jacinto. *Finanzas Públicas* Edit. Porrúa, México, 1981. Págs. 2-3.

Sin embargo, el desgaste del modelo de *Desarrollo Estabilizador* que hasta ese entonces se aplicaba en el país, motivó su sustitución, por otro, denominado de *Desarrollo Compartido* que por diversas causas no prosperó, provocándose en 1976 una brusca devaluación (más del 60%) del peso frente al dólar, generando para el país el fin de una época estable y el inicio de una prolongada crisis económica.¹³⁶

Desafortunadamente, la actividad financiera del Estado recayó principalmente, en la obtención de tributos o impuestos en los órdenes de gobierno señalados en nuestra constitución vigente.

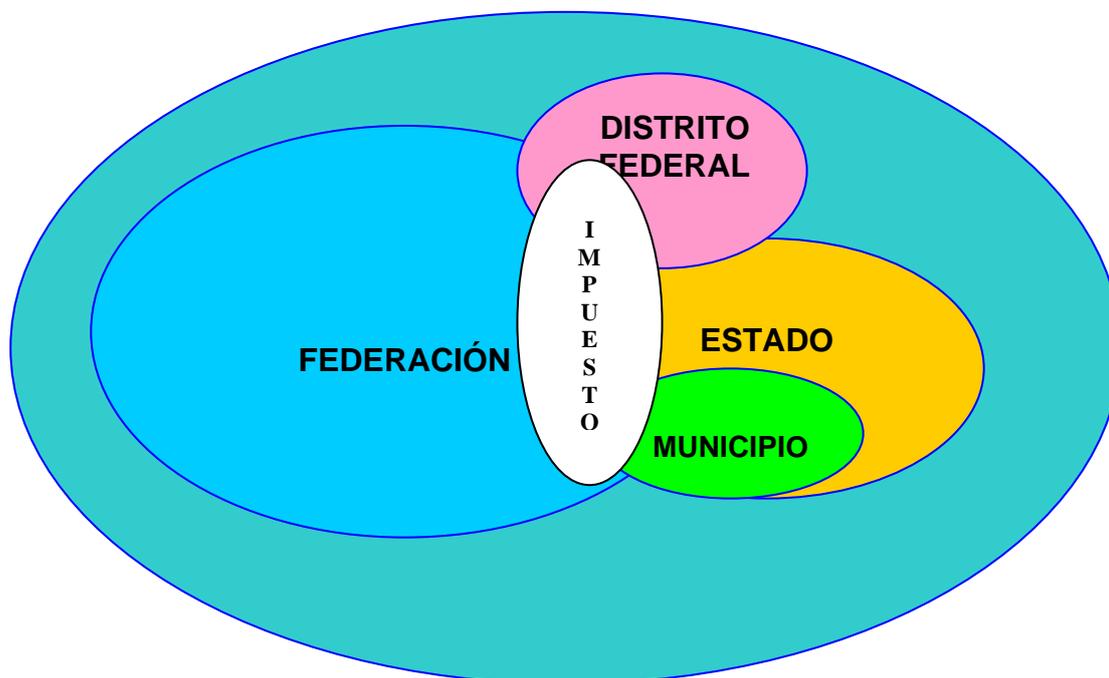
De esta manera y con la base constitucional, que manifiesta las competencias tributarias o fiscales son exclusivas de la Federación (artículo 73 fracción VII constitucional), asimismo, los Estados cuentan con plena potestad jurídica tributaria (artículo 124 constitucional), ya que los municipios únicamente pueden administrar su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes y contribuciones que les señala las legislaturas estatales, conforme a lo establecido en el artículo 115 fracción IV de dicho ordenamiento.

A su vez, el artículo 31 Constitucional establece que son obligaciones de los Mexicanos: Contribuir para los gastos públicos, de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (Fracción IV).

A continuación, elaboramos un modelo donde se ejemplifica como están establecidas las competencias tributarias, de acuerdo con lo que establece nuestra constitución, así como las competencias jurisdiccionales propias de cada uno de los distintos ámbitos de gobierno en que se conforma el Estado Federal Mexicano.

¹³⁶ Cf. PEREZ TORRES, Javier e Ignacio González. *La Descentralización Fiscal en México*. Edit. ONU-CEPAL Serie Política Fiscal, No.106, Santiago de Chile, s/a. Págs. 9-10.

MODELO 3.
MARCO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS TRIBUTARIAS



ELABORACIÓN PROPIA, DE ACUERDO CON LOS ESTABLECIDO EN LOS ARTICULOS 73 FRACCIÓN VII Y XXIX; 117, 118 Y 131 (COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN); 115 FRACCION IV, A) B) (COMPETENCIA MUNICIPAL); 124 (COMPETENCIA ESTATAL); 122 BASE PRIMERA RESPECTO A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (COMPETENCIA DEL DISTRITO FEDERAL); Y ARTÍCULO 31 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL.

Es preciso comentar, que es partir de 1978 cuando se modificó el Sistema Fiscal Mexicano, mediante el cual desapareció el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), además eliminaron con ello, cerca de 400 impuestos estatales y especiales.

En compensación a este cambio, ese mismo año se promulgaron nuevas leyes tributarias, como: *Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA)*; *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)*; *Ley Federal de Derechos*; y la más importante, *Ley de Coordinación Fiscal*, que nace como el instrumento mediante el cual se pactarán los ingresos que reciban y la forma de distribución a los Estados y municipios bajo formulas establecidas en la propia ley.

Cabe recordar que en esos años se hablaba de la *Política Fiscal*, la cual era entendida como “el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales,

por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto nacional y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado.”¹³⁷ Por tal motivo, surgió la Ley que coordinaba la obtención y distribución fiscal de los recursos del Estado Mexicano.

Con la Ley de Coordinación Fiscal se estableció el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)* que cambió sustancialmente el esquema de participaciones de los ingresos federales -se paso de uno de impuesto a otro equivalente a una participación en el total de los ingresos por impuestos federales-. Y con ello, evitar la múltiple tributación, para dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación y así ser un mecanismo de equilibrio entre los recursos de los Estados y los municipios.¹³⁸

Actualmente, la base del S.N.C.F. consiste en que los Estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación, mediante un convenio de adhesión, el cual les da derecho a obtener una participación en los fondos federales.

Al respecto la S.C.J.N. vía Jurisprudencia en su rubro denominado: “COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS, EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUNAL LOCAL”, señala:

Es decir, cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imponible que se encuentren gravados por un impuesto federal participable, esto se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto. Por otra parte, en razón de que al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local renunció a imponer las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables, ello conlleva, incluso a la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la

¹³⁷ ALEJO, Francisco, *La Política Fiscal en el Desarrollo económico de México*, en WIONCZEK, Miguel, Sociedad Mexicana: Presente y Futuro. 2ª ed., FCE, México, 1983. Pág. 56.

¹³⁸ Cfr. MANCILLA GUZMÁN, Sergio y otros. *El Municipio Mexicano en el umbral del nuevo milenio*. Edit. UAE, México, 1996. Pág. 125.

potestad relativa, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³⁹

De este modo, la centralización de ingresos a favor del gobierno federal que caracteriza al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sumada al insuficiente esfuerzo recaudatorio local, limita la capacidad de los gobiernos locales para responder a la ampliación de la infraestructura y a la creciente demanda de servicios públicos básicos. Este panorama se agudiza por limitaciones propias del proceso de planeación y desarrollo.

Emilio Margáin, manifiesta:

*“Se observa hoy un extraordinario centralismo económico, que se piensa no encuentra su respaldo en el pacto federal que recoge nuestra Constitución, ya que esta materia se ha invertido: todo lo no delegado por la Federación a los Estados se entiende reservado para ella”.*¹⁴⁰

Esta política fiscal ha limitado la potestad tributaria de los Estados, dando como resultado que los Estados desarrollados subsidian a los menos. La centralización en la designación de los recursos se ha convertido en un lastre para el desarrollo de las sociedades locales, sin embargo, ha venido dándose una descentralización en la vida política del país.

Este estancamiento de ingresos ha provocado un desequilibrio financiero-económico en las entidades federativas y en los municipios. De lo expuesto, es necesario un sistema integral en las finanzas públicas, en el ámbito estatal y municipal, ya que el actual sistema centraliza los recursos.

Cabe destacar, que es la potestad tributaria el eje del sistema de coordinación fiscal, lo cual, a dado un centralismo para asignar las participaciones federales; el resultado de este esquema ha sido la concentración de recursos fiscales, en 1999 la Federación captaba el 74.7% de los recursos, los Estados el 19.3% y los Municipios el 6% restante.¹⁴¹

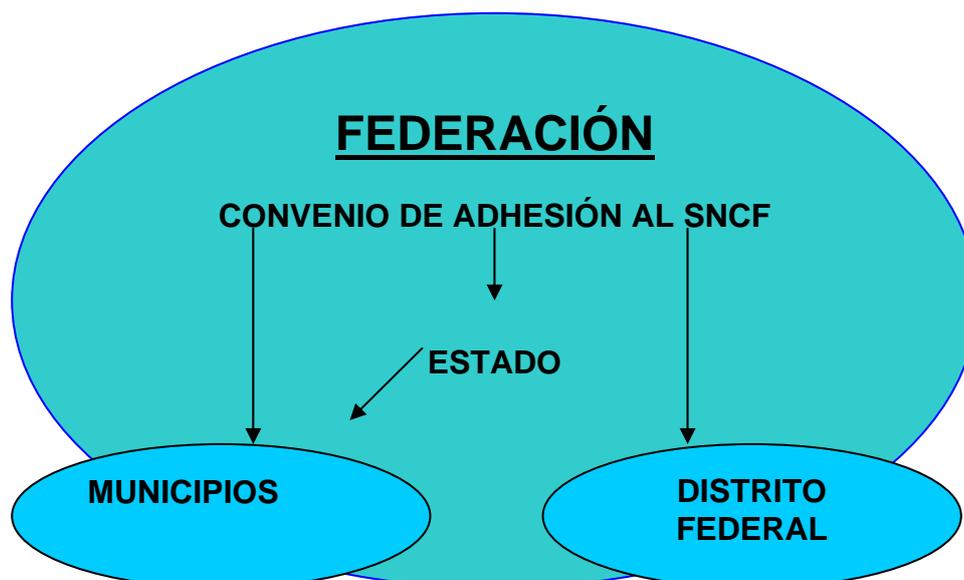
¹³⁹ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época Instancia: 2ª. Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Mayo de 2001 Tesis: 2ª./J. 17/2001 Pagina: 293 Materia: Constitucional, administrativa Jurisprudencia.

¹⁴⁰ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 14ª ed., Porrúa, México, 1999. Pág. 255.

¹⁴¹ Vid. GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y otros. *Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del artículo 115 constitucional*. Edit. Porrúa-CIDE, México, 2000. Pág. 166.

Ante las nuevas condiciones del país, en este inicio del siglo XXI, el primer resultado en el ámbito financiero fue de la *Conferencia Nacional de Gobernadores* (CONAGO) quienes convocaron a la *Primera Convención Nacional Hacendaria*, que se llevo a cabo el 5 de febrero de 2004, la cual culmino con la publicación del Documento “*Declaración a la Nación*”¹⁴², que contiene una serie de propuestas en los ámbitos de gasto público, ingreso, deuda pública, patrimonio público, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamental y transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

MODELO 4.
COMPETENCIA FISCAL EN EL ESTADO MEXICANO,
DE ACUERDO CON EL
SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF)
(AGOSTO 2007)



ELABORACIÓN PROPIA, REALIZADA DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO
 EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL ACTUAL, VIGENTE DESDE 1980.

¹⁴² Cf. GUERRERO GARCÍA, Javier. Op. Cit. Pág. 87.

1.3. LA ESFERA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 establece la esfera jurídica municipal.¹⁴³

Partiendo de este precepto se establece que el municipio pertenece al régimen interior de los Estados, es decir, cada Estado regula a sus municipios, y estos a su vez, parte de tres elementos, que son:

1. *El Municipio es la base de la división territorial en los Estados.*
2. *El Municipio es la base de la división en la organización política en los Estados.*
3. *El Municipio es la base de la división administrativa en los Estados.*

Además, “cada municipio es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado” (art. 115, Frac. I Constitucional).

En este sentido, se cita la siguiente *tesis jurisprudencial*¹⁴⁴ con el rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS” que determinan:

¹⁴³ Se consultó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, además, contiene las últimas reformas al artículo 115 de dicho ordenamiento (D.O.F. 04/12/2006).

¹⁴⁴ Después de un análisis comparativo con distintos autores definen a la JURISPRUDENCIA como “una fuente del derecho derivada de la interpretación constitucional y legal que, con fuerza obligatoria, crean determinados órganos jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, con el propósito de fijar el correcto sentido y el alcance de las normas jurídicas y adecuar su contenido a la dinámica de la vida en sociedad, a fin de mantener la seguridad jurídica en las esferas pública y privada”. En *La Jurisprudencia: su integración*, 2ª ed. SCJN, México, 2005. Págs. 17 y 19.

En la selección de tesis sobre la jurisprudencia se encontró la siguiente:

“*CONCEPTO DE JURISPRUDENCIA*”.

La jurisprudencia tiene facultades integradoras y va más allá de la norma, es decir, la verdadera jurisprudencia es aquella complementaria o integradora de las situaciones que no previó el legislador, adecuando la norma al caso concreto, toda vez que en muchas ocasiones las circunstancias de hecho están dando opciones distintas a lo establecido en un precepto legal. La Suprema Corte y los tribunales, al fijar un criterio en una tesis jurisprudencial, estudia aquellos aspectos que el legislador no precisó, e integra a la norma los alcances que, no contemplados en ésta, se producen en una determinada situación. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO. Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII-enero, Página: 296. Vid. ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto. *La Seguridad Jurídica*, Edit. CNDH, México, 2004. Pág. 68.

*“... si bien el Municipio es un nivel de gobierno con una esfera competencial propia, ella se encuentra constitucionalmente limitada, en diversas materias, a lo establecido en la legislación local de la entidad federativa en que se ubican, salvo el caso en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga expresamente el ejercicio absoluto de determinadas facultades”.*¹⁴⁵

A su vez, en una tesis aislada denominada: “CANDIDATOS A INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO. DEBEN RESIDIR EN EL MUNICIPIO, AUNQUE LA LEY LOCAL NO ESTABLEZCA ESTE REQUISITO”, el Alto Tribunal determinó:

*“...como requisito para cargos concejiles de determinado municipio la residencia, es que el integrante de un ayuntamiento debe residir en el municipio administrado por el propio órgano colegiado del que formará parte en caso de ser electo [...] Incluso, el destacado papel del municipio, como segundo grupo de social importancia después de la familia, se encuentra implícitamente reconocido en los principales lineamientos de su regulación, que es posible advertir en el artículo 115 constitucional. En este orden de cosas, aun cuando en la Constitución no hay una definición de municipio; lo preceptuado en el artículo 115 constitucional evidencia, que se constituye por una comunidad humana asentada en una determinada área geográfica o territorial, con capacidad jurídica, económica y política para alcanzar sus fines y autogobernarse. Entonces, bajo esta concepción resulta muy natural, que los cargos para integrar un ayuntamiento sean ocupados por ciudadanos que residan en el municipio de que se trate, puesto que si se toma en cuenta que dicho municipio está integrado por una agrupación humana, en la que el elemento primordial es la vecindad, los individuos residentes en esa porción territorial son quienes tienen pleno conocimiento de las necesidades y problemas de la comunidad a la que pertenecen y a ellos puedan recurrir de manera más inmediata los demás vecinos. Por ende, algunos de esos residentes son los que en principio deben gobernar el municipio [...].”*¹⁴⁶

Después de analizar lo que señala nuestra Constitución Federal y como se ha mencionado reiteradamente en la investigación, el Municipio tiene ciertas peculiaridades de acuerdo con el Estado que lo integra.

¹⁴⁵ Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P./J. 100/97 Jurisprudencia. Pagina: 540 Materia: Constitucional, administrativa.

¹⁴⁶ Tesis Aislada con el mismo nombre. Tercera Época Instancia: Sala Superior, Fuente: Apéndice (actualización 2002). Tomo: VIII, P. R. Electoral. Pagina: 116. Tesis: 87.

A continuación, se citará la definición que hacen del Municipio las Entidades Federativas en sus Constituciones Estatales:

CONTITUCIÓN DEL ESTADO	LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO LIBRE DENTRO DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES	LEGISLACIÓN APLICABLE
AGUASCALIENTES	ARTÍCULO 8.- El Estado adopta para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.	Ley Municipal
BAJA CALIFORNIA	ARTÍCULO 3.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el Municipio Libre.	Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California
BAJA CALIFORNIA SUR	ARTÍCULO 117.- El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libres en la administración de su hacienda. Su finalidad consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio en la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral y sustentable; proteger y fomentar los valores de la convivencia local y ejercer las funciones en la prestación de los Servicios Públicos de su competencia. El Municipio posee personalidad jurídica y patrimonio propio y goza de plena autonomía para normar directa y libremente las materias de su competencia, así como para establecer sus órganos de gobierno interior.	Ley Orgánica Municipal del Estado de BCS
CAMPECHE	ARTÍCULO 3o.- La base de la organización territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el Municipio Libre.	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche
COAHUILA DE ZARAGOZA	Artículo 158-A. El Municipio Libre es la base fundamental para la organización territorial, política y administrativa del Estado. Los elementos que conforman el Municipio Libre son: su población, su territorio, la organización y el funcionamiento de sus órganos de gobierno y su hacienda. La ley establecerá las normas fundamentales para que cada Ayuntamiento reglamente los elementos de su municipio, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.	Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza
COLIMA	Artículo 87.- El Estado de Colima adopta para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo y popular y tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre,	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima
CHIAPAS	ARTÍCULO 58.- la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Chiapas es el Municipio Libre. Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que esta constitución determina La competencia de la misma otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.	Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas
CHIHUAHUA	ARTÍCULO 30. El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. [Artículo reformado mediante Decreto No. 403-94 publicado en el Periódico Oficial No. 79 del 1º. de octubre de 1994]	Código Municipal para el Estado de Chihuahua

DURANGO	ARTÍCULO 27. El Estado de Durango reconoce y adopta en su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo con las bases que señala la Constitución General de la República.	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango
GUANAJUATO	ARTÍCULO 32.- El Gobierno del Estado es Republicano, Representativo y Democrático, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.	Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato
GUERRERO	ARTÍCULO 91.- De conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal, el Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero
HIDALGO	Artículo 115.- El Municipio Libre es una Institución con personalidad jurídico- política y territorio determinado, dotado de facultades para atender las necesidades de su núcleo de población, para lo cual manejará su patrimonio conforme a las leyes en la materia y elegirá directamente a sus autoridades. El desarrollo social y económico del Municipio se llevará a cabo en forma planeada. Los planes y programas estatales respetarán la libertad de los gobiernos municipales. Los Municipios participarán en la formulación de planes de desarrollo regional que elaboren la Federación o el Gobierno Estatal, en los términos que señale la Ley. Cada Municipio deberá formular y expedir su Plan y Programa de Desarrollo Municipal en los términos que fijen las leyes.	Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo
JALISCO	Artículo 73.- El Municipio Libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley del Gobierno de la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco
MEXICO	Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el Municipio Libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.	Ley Orgánica Municipal del Estado de México
MICHOACAN DE OCAMPO	Artículo 111. El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva.	Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo
MORELOS	Artículo 110.- De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Morelos adopta como base de su división territorial y de su organización política, jurídica, hacendaria y administrativa al Municipio Libre. (REFORMADO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2000)	Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos
NAYARIT	Artículo 106.- El régimen interior de las Municipalidades, estará a cargo de corporaciones que se denominarán Ayuntamientos, no habiendo entre estos y el Gobierno del Estado, ninguna autoridad intermedia.	Ley Municipal para el Estado de Nayarit
NUEVO LEON	ARTÍCULO 118.- Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que otorga esta Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera	Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal

	exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado. La Administración Pública Municipal se conformará y organizará según determine la ley respectiva.	
OAXACA DE JUAREZ	ARTÍCULO 29. El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. La elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los municipios con comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observará lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 25 de esta Constitución y la Legislación Reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado. <i>(REFORMADO SEGUNDO PÁRRAFO, P.O. 8 DE MARZO DE 1997)</i>	Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca
PUEBLA	ARTÍCULO 102.- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. Las atribuciones que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal, se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el Gobierno del Estado.	Ley Orgánica del Estado de Puebla
QUERETARO DE ARTEAGA	ARTÍCULO 78. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro de Arteaga. Las competencias establecidas por esta Constitución al gobierno municipal se ejercerán por los ayuntamientos de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre estos y el Gobierno del Estado.	Ley Orgánica del Estado de Querétaro Arteaga
QUINTANA ROO	Artículo 126.- El Municipio Libre es una entidad de carácter público dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónoma en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.	Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.
SAN LUIS POTOSI	ARTÍCULO 114.- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales,	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí
SINALOA	Artículo 110.- Los Municipios tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios y serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos Procuradores y Regidores que la ley determine, que residirá en la cabecera municipal. No habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y los poderes del Estado. (Ref. según Decreto 536 de fecha 22 de marzo, publicado en el Periódico Oficial No. 074 de fecha 20 de junio del año 2001). Los Municipios se dividirán en Sindicaturas y éstas en Comisarías, en cuyas jurisdicciones ejercerán las funciones ejecutivas y administrativas los Síndicos y Comisarios Municipales, respectivamente. Unos y otros serán nombrados cada tres años por el Ayuntamiento de la Municipalidad que corresponda y removidos libremente por el mismo. (Ref. según Decreto No. 23 de fecha 26 de enero de 1984, publicado en el Periódico Oficial No. 12, de fecha 27 de enero de 1984).	Ley del Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa
SONORA	ARTÍCULO 25.- De acuerdo con la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Sonora adopta para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre, según la presente Constitución y las leyes que de ella emanen.	Ley de Gobierno y Administración municipal

TABASCO	Artículo 10.- El Estado adopta para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicana, Representativa y Popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. (REFORMADO, P.O. 02 DE ABRIL DE 1975)	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco
TAMAULIPAS	ARTÍCULO 130.- Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, e integrado por un presidente, regidores y síndicos electos por el principio de votación mayoritaria relativa y con regidores electos por el principio de representación proporcional. ..	Código Municipal para el Estado de Tamaulipas
TLAXCALA	ARTÍCULO 8º. El Gobierno del Estado es democrático, republicano, representativo, participativo y popular. El Municipio Libre, de acuerdo con lo preceptuado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será la base de su división territorial y su organización política y administrativa.	Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala
VERACRUZ-Llave	Artículo 68. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los demás ediles que determine el Congreso, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Sólo los ayuntamientos, o en su caso, los concejos municipales, podrán ejercer las facultades que esta Constitución les confiere....	Ley del Municipio Libre de Veracruz
YUCATÁN	ARTÍCULO 76.- El Estado de Yucatán adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular y tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa los municipios, administrados por ayuntamientos de elección popular directa sin que haya entre éstos y el Gobierno del Estado ninguna autoridad intermedia...	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán
ZACATECAS	Artículo 7º El Gobierno del Estado es republicano, representativo y democrático, y tiene como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre.	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Zacatecas

ELABORACIÓN PROPIA. De acuerdo con las Constituciones Estatales y Leyes secundarias vigentes en el 2007.

Como se puede observar, cada Estado de la República Mexicana, establece en sus constituciones la figura del Municipio Libre; siempre respetando los principios establecidos en la Constitución Federal, de esta manera y en atención a la definición de distintos autores¹⁴⁷ se puede definir al *Municipio Libre como la institución base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados; el cual esta gobernado por un ayuntamiento; y tiene plena autonomía funcional en su esfera jurídica salvaguardada por la Constitución Federal.*

¹⁴⁷ Al final del trabajo se puede consultar en el Anexo 3, en el cual se establece las distintas definiciones de igual número de autores, además cada uno con distintas ópticas como lo son las administrativas, las municipalistas etc.; por otra parte, comparto parcialmente la opinión del autor COVARRUBIAS DUEÑAS al señalar que “dentro del texto constitucional (Art. 115), no existe ninguna definición, solo se señalan los elementos que conforman el Municipio Libre. Por otro lado, ninguna de las legislaciones de los 31 Entes Federados, establecen el concepto del Municipio Libre” *Vid. Op. Cit. Pág. 121.* En esta última parte difiero, ya que como se puede observar en el cuadro, los Estados de Baja California Sur e Hidalgo hacen una definición concreta del Municipio Libre en sus respectivas constituciones estatales.

Por ejemplo, el Estado de México cuenta con 125 municipios (2007).



a) El Orden Jurídico Estatal y su Relación Indisoluble con sus Municipios.

Antes de comenzar, me parece indicado mencionar, que con el fin de defender la esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas del Municipio Mexicano, se estableció la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, la cual trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase "*cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa*", por la de "*cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa*", que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.¹⁴⁸

Además, con esta reforma se establece un doble propósito: primero, delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal, y segundo, ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos. Con ello, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden,¹⁴⁹ es decir, que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

¹⁴⁸ Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada "*MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2070 Tesis: P./J. 134/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁴⁹ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada "*LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2068 Tesis: P./J. 133/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

Es preciso mencionar, que la figura del Municipio Libre es una estructura de gobierno que tiene autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio dentro de los límites territoriales que le corresponde, sin embargo guarda nexos jurídicos indisolubles con los Poderes Locales que impiden considerar a los Municipios como un orden independiente del Estatal.¹⁵⁰

Además, es necesario establecer claramente los límites de competencias entre los dos órdenes de gobierno -el Estatal y el municipal-, ya que el párrafo tercero de la Fracción I del Artículo 115 Constitucional faculta a las legislaturas estatales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes para suspender ayuntamiento, 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.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) delimita claramente estas facultades de los Estados, señalando lo siguiente:

1. LOS CONGRESOS ESTATALES, SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO.¹⁵¹ En consecuencia, cualquier otro mecanismo contenido en una disposición local tendente a separar o suspender de sus funciones a un miembro de un Ayuntamiento, invade las atribuciones que constitucionalmente corresponden a los Congresos Estatales y, por ende, resulta contrario al citado precepto constitucional.
2. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO.¹⁵² Es indudable que cualquier acto que afecte tanto el ejercicio de las

¹⁵⁰ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada “*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS.*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Septiembre de 1999. Página: 705 Tesis: P./J. 96/99 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁵¹ Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Marzo de 2004. Página: 1163 Tesis: P./J. 7/2004 Materia(s): Constitucional.

¹⁵² Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Noviembre de 2004. Página: 651 Tesis: P./J. 115/2004 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

atribuciones como la integración del mencionado ente municipal, sin cumplir con tales requisitos, es inconstitucional.

3. PARA QUE LA LEGISLATURA LOCAL PUEDA DECLARAR LA DESAPARICIÓN DEL AYUNTAMIENTO DEBE CONCEDERLES, OBLIGADAMENTE, DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.¹⁵³ para lo cual deberán señalarse con toda precisión, en las Constituciones y leyes locales relativas, las causas graves que ameriten el desconocimiento de los Ayuntamientos, así como la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos necesarios para ello.
4. LAS CAUSAS GRAVES QUE SUSTENTAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE DETERMINAN LA REMOCIÓN DE ALGUNO DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO DEBEN ENCONTRARSE PLENAMENTE ACREDITADAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL.¹⁵⁴ Se puede concluir que las causas graves que sustenten los decretos legislativos de revocación de mandato de algún miembro de un Ayuntamiento deben generar una afectación severa a la estructura del Municipio, la cual debe encontrarse plenamente acreditadas con los elementos de prueba conducentes, pues de lo contrario los decretos no se apegarán a lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Las Legislaturas Estatales tienen facultades de revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento por haber incurrido en alguna de las causas graves que la ley local prevenga, pero tal facultad se refiere exclusivamente a los miembros de los Ayuntamientos que se integrarán por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, quedando las relaciones de trabajo entre el Municipio y los demás servidores públicos municipales que no integran el Ayuntamiento, y que se regirán por las leyes estatales expedidas con base en lo previsto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias, a la

¹⁵³ Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Diciembre de 2003. Página: 597 Tesis: P./J. 71/2003 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁵⁴ Tesis Aislada con el mismo nombre. Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Mayo de 2000. Página: 298 Tesis: 2ª. XXXI/2000 Materia(s): Constitucional. Administrativa. Tesis Aislada.

competencia de los Municipios y su órgano de gobierno que es el Ayuntamiento, sin injerencia alguna de las Legislaturas Estatales.¹⁵⁵

En sentido contrario, para la creación de un municipio, las legislaturas estatales deben observar los siguientes principios establecidos por la S.C.J.N., que enumera los siguientes:

1. En la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, la S.C.J.N. sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.
2. Las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.¹⁵⁶
3. EL DECRETO POR EL QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL CREA AL MUNICIPIO ES UN ACTO CONDICIÓN POR LO QUE EL PLAZO PARA IMPUGNARLO SE RIGE POR LAS REGLAS RELATIVAS A LOS ACTOS EN SENTIDO ESTRICTO.¹⁵⁷ Toda vez que la creación de un Municipio constituye un acto administrativo desde el punto de vista material, se trata de un acto en sentido estricto o norma jurídica individualizada, porque tiene un destinatario perfectamente determinado que es la nueva entidad política que se integra a la geografía estatal, se aplica a un caso concreto y se refiere a una situación particular.

¹⁵⁵ Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada "*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIII, Abril de 2001. Página: 922 Tesis: P./J. 56/2001 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁵⁶ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada "*MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Diciembre de 2005. Página: 2298 Tesis: P./J. 151/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁵⁷ Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Octubre de 2004 Página: 1766 Tesis: P./J. 102/2004 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

4. El territorio es un elemento primordial porque es sobre el que un municipio ejerce su autonomía, de manera que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia dividirlo, debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, afecto de que aquel tenga plena oportunidad de defensa.¹⁵⁸

b) El Municipio Libre de alguna Autoridad Intermedia.

Como se ha mencionado, no debe de existir autoridad intermedia entre el municipio y el Estado. Desde el punto de vista histórico, el Constituyente de 1917 impuso la prohibición de "*Autoridad Intermedia*" a que se refiere la fracción I, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a situaciones de hecho, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los Gobiernos Estatales, personas conocidas como "*Jefes Políticos*" que detentaban un poder real y de hecho, reconocido por el gobernador, mediante el cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. En atención a estas circunstancias, es que nace en la constitución de 1917, el término "*Municipio Libre*", es decir, libre de autoridades intermedias.

A continuación se enumeran las diversas interpretaciones que el Alto Tribunal de la Nación, a determinado para poder constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes:

1. Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos.¹⁵⁹
2. Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.

¹⁵⁸ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada "*MUNICIPIO DE TEPETITLAN DE MORELOS, JALISCO...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Junio de 2006 Página: 964 Tesis: P./J. 80/2006 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁵⁹ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada "*AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I, DEL ARTICULO 115...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000 Página: 509 Tesis: P./J. 10/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

3. Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.
4. Se debe interpretar que el término "*Gobierno del Estado*", no está limitado al Poder Ejecutivo de la entidad federativa, pues dadas las competencias actuales de los diferentes Poderes de los Estados y que antes podían incidir en el jefe político o prefecto (antecedente de la autoridad intermedia ahora prohibida), debe entenderse que dicha expresión comprende tanto al Poder Ejecutivo como a los otros Poderes Estatales, frente a los cuales, eventualmente, también podría darse una autoridad intermedia con relación a los Ayuntamientos.¹⁶⁰

Cabe mencionar que no tienen ese carácter los grupos organizados, principalmente las organizaciones representativas de obreros, campesinos, grupos populares, instituciones académicas y de investigación, organismos empresariales y otras agrupaciones sociales, considerados órganos de consulta, sin reconocerles ninguna facultad de decisión, por lo que no son autoridades intermedias.¹⁶¹

Sin embargo, es necesario reiterar que cuando a un grupo de los antes descritos se le dota de facultad decisoria, de aprobación, determinación de recursos, o cualquier otra, este simple otorgamiento de facultad hace que dicho órgano se convierta como una autoridad intermedia, y por lo tanto, es un grupo o figura prohibida por la Constitución Federal, en su artículo 115.¹⁶²

¹⁶⁰ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada "*AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA VOZ GOBIERNO DEL ESTADO...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000 Página: 510 Tesis: P./J. 11/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁶¹ Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada "*AUTORIDAD INTERMEDIA. NO TIENEN ESE CARÁCTER LOS GRUPOS ORGANIZADOS...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000 Página: 511 Tesis: P./J. 13/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁶² Vid. Las siguientes dos tesis de Jurisprudencia denominadas:

"*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Marzo de 2005 Página: 813 Tesis: P./J. 13/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

"*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PARRÁFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Febrero de 2000 Página: 814 Tesis: P./J. 12/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

c) El Gobierno Municipal y la No Reelección.

El municipio es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Además, este ámbito de gobierno esta libre de las injerencias de autoridades estatales y federales, desde el punto de vista de su integración, como así lo determino la S.C.J.N., en la Tesis P./J. 84/2001, que señala:

*“la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo [...] Asimismo, se estableció que la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del Presidente Municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional a deducir los derechos derivados de su integración”.*¹⁶³

Con ello, se establece que le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

Por otra parte, también queda prohibida la reelección de los miembros que integran el ayuntamiento de un municipio para un periodo inmediato, así contemplada en la Tesis denominada “NO REELECCIÓN. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS”.¹⁶⁴ la cual menciona:

“la prohibición de reelección para el período inmediato de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, o de los demás funcionarios a que se hace alusión en el mandato de la Carta Magna, no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo, de presidente municipal, síndico, regidor, o los demás indicados,

¹⁶³ Tesis de Jurisprudencia denominada “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERES LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Julio de 2001 Página: 925 Tesis: P./J. 84/2001 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁶⁴ Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Tercera Época Instancia: Sala Superior Fuente: Apéndice (actualización 2001), Tomo: VIII. Página: 41 Tesis: 30. Jurisprudencia.

*sino también la de ocupar cualquier otro de tales cargos, ya sea que se pretenda que el regidor propietario ocupe el puesto de síndico, el síndico el de presidente municipal, el presidente municipal el de regidor, etcétera, con el objeto de renovar totalmente los ayuntamientos y evitar que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona, para integrar un mismo órgano colegiado (cabe precisar que el concepto gramatical del vocablo **reelección** que suele encontrarse en diccionarios y otra literatura, no puede servir de sustento para cambiar o desvirtuar el significado que claramente confirió a esa palabra el legislador en el precepto interpretado, pues éste debe corresponder con la voluntad de su autor.)”.*

d) Las Bases Generales de la Administración Pública Municipal

Primeramente, es necesario establecer que la máxima autoridad administrativa de los Municipios lo es el Ayuntamiento, al que corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano.¹⁶⁵

La S.C.J.N. señala de manera enunciativa más no limitativa, las Bases Generales de Administración Pública Municipal, determinando lo siguiente:

- a) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio.*
- b) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del Municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.*
- c) Las normas que regulen la población del Municipio en cuanto a su identidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas (por ejemplo: quiénes tienen la calidad de habitante o residente de un Municipio, cómo se pierde la residencia, qué derechos otorga la vecindad, la clasificación de núcleos de población en ciudades, pueblos, villas, comunidades, rancherías, etcétera).*

¹⁶⁵ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada “*AUTORIDADES INTERMEDIAS. TIENEN ESE CARÁCTER LOS COMITES DE PLANEACIÓN...*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000 Página: 512 Tesis: P./J. 12/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia .

- d) La denominación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.
- e) Las normas relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos.
- f) Las normas que establezcan la forma de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad.
- g) Las normas que establezcan mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes.
- h) Las normas que regulen la obligación de llevar un inventario de los bienes municipales.
- i) Las normas que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, respetando que corresponde al "ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal"
- j) El período de duración del gobierno municipal y su fecha y formalidades de instalación, así como las normas que determinan las formalidades de entrega y recepción de los ayuntamientos entrante y saliente.
- k) El régimen de licencias, permisos e impedimentos de los funcionarios del ayuntamiento.
- l) Las formalidades esenciales de acuerdo con las cuales deben llevarse a cabo las sesiones del cabildo.
- m) La rendición de informes periódicos por parte de los munícipes al cabildo.
- n) El establecimiento de reglas en materia de formulación del presupuesto de egresos que faciliten la respectiva fiscalización, o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo.
- o) Sanciones y medidas de seguridad.
- p) Las normas que se refieren al procedimiento administrativo.
- q) Las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.
- r) La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, etcétera..."¹⁶⁶

Por otra parte, de la fracción III, del artículo 115 constitucional destaca, lo siguiente:

1. Corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos el de limpiar, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos (inciso c) y el de tránsito (inciso h).

¹⁶⁶ De acuerdo con la Sentencia Dictada por la S.C.J.N. sobre la Controversia Constitucional 24/2006, promovida por el Municipio de Conduacán, Estado de Tabasco, en contra de los Poderes Ejecutivo, legislativo y del Secretario de Gobierno de la Entidad. En el D.O.F. Tomo DCXLI. No. 2. México, D. F., viernes 2 de febrero de 2007.

2. Los Municipios también tendrán a su cargo los servicios públicos que las Legislaturas locales determinen según las condiciones de los propios Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

3. El desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

Sin embargo, en 1999 se modificó el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos.¹⁶⁷

Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos elementales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

Al respecto, el Alto Tribunal de la Nación concluye:

“...los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en

¹⁶⁷ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada “*LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES...*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2068 Tesis: P./J. 133/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.¹⁶⁸

Además, se tiene establecido que las Legislaturas Estatales tienen facultades para emitir las bases generales de la administración pública municipal y, supletoriamente, las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente,¹⁶⁹ luego la aplicación de estas normas será temporal, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas.

De acuerdo con lo que señala nuestra constitución y la *Tesis P./J. 130/2005*,¹⁷⁰ se requiere del acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos o de mayoría calificada para que el Ayuntamiento pueda solicitar al Gobierno Estatal que asuma una función o servicio municipal.

De esta manera, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

a) Un reglamento tradicional que detalle las normas, la cual, funciona similarmente a los derivados de la fracción I, del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que un reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente y en las que encuentre su justificación.

b) Los reglamentos derivados de la fracción II, del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser

¹⁶⁸ Tesis de Jurisprudencia denominada "*LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 206/ Tesis: P./J. 129/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁶⁹ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada "*LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN FUDAMENTAR...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2065 Tesis: P./J. 131/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁷⁰ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada "*LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS CASOS A QUE SE REFIERE...*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2066 Tesis: P./J. 130/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

iguales en lo que es consustancial a todos, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II, del Art. 115 Constitucional.¹⁷¹

Me parece importante destacar la jurisprudencia 132/2005 que señala a la Seguridad Pública y Tránsito en los municipios, como materia reservada constitucionalmente a ellos,¹⁷² a su vez, corresponde a los Municipios la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito, en su ámbito de jurisdicción, a fin de que este servicio sea prestado de manera continua, uniforme, permanente y regular.¹⁷³

Por otro lado, las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse, siempre debe hacerse en el marco constitucional, recordando la Tesis Aislada que señala: “DERECHOS DE LOS INDIGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN”.¹⁷⁴

e) Los Recursos Económicos Municipales

De acuerdo con lo establecido en el artículo 115, Fracción IV, los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual estará formada de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, como lo son:

a) Percibirán las contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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.

¹⁷¹ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada “*MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2069 Tesis: P./J. 132/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁷² Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada “*SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO EN LOS MUNICIPIOS. EN PRINCIPIO, SON MATERIAS RESERVADAS CONSTITUCIONALMENTE A ELLOS.*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Noviembre de 1996 Página: 330 Vid. Tesis: P./J. 69/96 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁷³ Vid. La tesis Aislada denominada “*TRÁNSITO, SERVICIO DE SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA MUNICIPAL Y NO ESTATAL*” Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Enero de 2004 Página: 1639 Tesis: XIII, 1,12 A. Materia(s): Administrativa. Tesis Aislada.

¹⁷⁴ Tesis Aislada con el mismo nombre. Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Noviembre de 2002 Página: 445 Tesis: 2ª. CXXXVIII/2002 Materia(s): Constitucional.

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

d) Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Después de resumir la base de los recursos económicos de los municipios, es necesario distinguir dos puntos importantes: 1) La Hacienda Municipal y 2) la Libre administración hacendaria; la primera se integra por los ingresos, activos y pasivos de los municipios; y la segunda, es el régimen que tienen los municipios para tener libre disposición y aplicación de sus recursos económicos para satisfacer sus necesidades y para el cumplimiento de sus fines públicos.¹⁷⁵

Es precisamente, que éste es el punto medular de nuestra investigación, ya que las Aportaciones Federales son fondos de naturaleza Federal, que corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas, previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y son independientes a las Participaciones Federales.

Es decir, esta Aportaciones Federales ingresan a la Hacienda Municipal, pero los Municipios no tienen sobre estos recursos la facultad de libre administración hacendaria, ya que estos recursos están especificados para que actividad se van ha destinar, esto no parece tan grave, sin embargo, estos recursos representan en la mayoría de los 2,439 municipios del país, en promedio, el 60% de los recursos en su hacienda municipal, es decir, que los municipios solo tienen libre administración hacendaria en el 40% de sus recursos económicos.

En el siguiente capítulo, se analizará detalladamente esta situación, y concluyo la respecto, con las palabras del Diputado del Constituyente de 1917, Licenciado Heriberto Jara, cuando menciona:

“...Los Municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha vuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará

¹⁷⁵ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada “*HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS...*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Enero de 2000 Página: 515 Tesis: P./J. 5/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado”.¹⁷⁶

Continuando con el tema de la hacienda municipal, los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Así como también, corresponde a las legislaturas de los Estados:

- a) Aprobarán las leyes de ingresos de los municipios,
- b) Revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.¹⁷⁷

Y por otra parte, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Es necesario establecer con todo esto, que los Ayuntamientos carecen de facultades para establecer cualquier contribución, si este no esta establecido por una ley emanada de la legislatura estatal.¹⁷⁸ Sin embargo, En el caso de los tributos a que se refiere la fracción IV del artículo en cuestión, existe una potestad tributaria compartida entre los municipios y el Estado en el proceso de su fijación.¹⁷⁹

Por otro lado, “la Constitución Federal permite a las legislaturas estatales establecer tasas distintas para el cálculo de impuestos reservados a aquella en los municipios de una misma entidad federativa, pero en ese caso deberán justificarlo en una base objetiva y razonable”.¹⁸⁰ Es decir, las Legislaturas Estatales tienen la decisión final cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios, ya que sólo

¹⁷⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. Pág. 91.

¹⁷⁷ “Se confiere en exclusiva a las legislaturas Estatales la facultad de revisión y, en su caso, aprobación o no de la cuenta pública de los Municipios.” Tesis de Jurisprudencia denominada “*CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORMA TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN...*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Marzo de 2004 Página: 1297 Tesis: P./J. 19/2004 Materia(s): Constitucional.

¹⁷⁸ Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada “*CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. LOS AYUNTAMIENTOS CARECEN DE FACULTADES...*” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999 Página: 404 Tesis: 2ª. CXLI/99 Materia(s): Constitucional. Administrativa. Tesis Aislada.

¹⁷⁹ Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada “*HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 ...*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Octubre de 2006. Página: 1129 Tesis: P./J. 111/2006 Materia(s): Constitucional.

¹⁸⁰ Tesis de Jurisprudencia denominada “*HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA...*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Diciembre de 2004. Página: 1123 Tesis: P./J. 124/2004 Materia(s): Constitucional. Administrativa.

podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.

Sin embargo, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Constitución Federal, al dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal. Al respecto la S.C.J.N., en el texto de la Tesis jurisprudencial 113/2006 señala:

*“La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo [...] En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella”.*¹⁸¹

¹⁸¹ Tesis de Jurisprudencia denominada “HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Octubre de 2006 Página: 1127 Tesis: P./J. 113/2006 Materia(s): Constitucional.

1.4. LOS MEDIOS DE DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS

El Estado Federal Mexicano tiene un mecanismo de control constitucional, el cual ha quedado a cargo del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 94 de nuestra ley fundamental, este se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (S.C.J.N.), en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Por otra parte, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la S.C.J.N., estará a cargo el Consejo de la Judicatura Federal, conforme al segundo párrafo del artículo constitucional antes mencionado.

De acuerdo con el artículo 103 de nuestra constitución, los Tribunales Federales son competentes de resolver toda controversia que se encuentre en el supuesto establecido en dicho artículo, y a su vez, se sujetan a los procedimientos, señalados en el artículo 107 constitucional, en donde se establecen las reglas de procedencia en materia de amparo.

Por otra parte, la propia constitución prevé otros mecanismos de defensa del Pacto Federal, estos son: la Controversia Constitucional y las Acciones de Inconstitucionalidad , mismas que son competencias exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este orden de ideas y para los fines del presente trabajo, es importante destacar que el principal medio de Defensa Constitucional con el que cuentan los municipios en nuestro país, es la Controversia Constitucional.

Como anteriormente se ha comentado, es a partir del 31 de diciembre de 1994, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 105 Constitucional, la cual fue dividida en dos fracciones, en la primera se establece la figura de la Controversia Constitucional y en la segunda fracción, de las Acciones de Inconstitucionalidad, dicha reforma entró en vigor el 20 de junio de 1995, a su vez, es importante reiterar la competencia exclusiva que tiene la S.C.J.N. para conocer de estos dos medios de defensa constitucional.

Con esta decisión se confirma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el máximo tribunal de la nación, custodio y garante del orden constitucional, asimismo, se fortaleció al federalismo mexicano, ya que se otorgó un instrumento procesal eficaz para que la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, puedan impugnar los actos y disposiciones legales que se consideren violatorios del pacto federal, o aquellas normas que presumiblemente contradigan a la constitución,¹⁸² con la finalidad de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución Federal.¹⁸³

De este modo, la Controversia Constitucional tiene por objeto conocer de los asuntos cuando se suscite cualquier controversia, entre la Federación, los Estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas; o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, quedando excepto las controversias sobre asuntos en la materia electoral.

Como se pueden dar cuenta, la Controversia Constitucional se centra principalmente en la invasión de esferas competenciales y se puede referir tanto a actos concretos de autoridad como a disposiciones generales. Para la autora *Carla Huerta*,¹⁸⁴ el termino “*disposiciones generales*” permite la impugnación de todo tipo de actos normativos independientemente de su rango o del órgano quien lo emitió, toda vez que no sea trate de una norma individualizada.

En este sentido, es necesario señalar a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.”

¹⁸² Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada “ESTADO MEXICANO. ORDENES JURIDICOS QUE LO INTEGRA” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2062 Tesis: P./J. 136/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁸³ Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN...” Jurisprudencia. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X. Septiembre de 1999, Tesis: P./J. 98/99, Página: 703, Materia: Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁸⁴ Cf. HUERTA OCHOA, Carla. Op. Cit. Pág. 170.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”.

De tal manera, el artículo 105 así como en la ley reglamentaria del artículo antes transcrito, se establece una votación de por lo menos 8 ministros de la S.C.J.N. para que tenga el carácter de Controversia Constitucional.

Por otra parte, es necesario precisar que se le otorgó al Municipio Mexicano la facultad de acudir a un medio de control constitucional como lo es la Controversia Constitucional, con el fin de defender su esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas; lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del municipio que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.¹⁸⁵

En el mismo sentido y conforme al principio de supremacía constitucional, los medios relativos al control de constitucionalidad por parte de la S.C.J.N. deben establecerse en la propia Constitución Federal y no en un ordenamiento inferior.¹⁸⁶ Sin embargo, “un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso -o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo-, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos”,¹⁸⁷ es decir, a Suprema Corte de Justicia no ha reducido su papel al de legislador negativo, sino que ha asumido un rol más activo, que no ha sido ni invasor de esferas de competencia, ni desastroso para el funcionamiento del Estado mexicano, prueba del avance que ha tenido la Suprema Corte frente a la postura de legislador negativo nos la brinda el reconocimiento de la procedencia de las

¹⁸⁵ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada “*MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2070 Tesis: P./J. 134/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁸⁶ Vid. Las siguientes tesis jurisprudenciales:

“*CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN...*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Diciembre de 2000 Página: 843 Tesis: P./J. 155/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“*SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERARQUÍCO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2070 Tesis: P./J. 134/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁸⁷ Tesis de Jurisprudencia denominada “*ANÁLISIS CONSTITUCIONAL, SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS Y DE DIVISIÓN DE PODERES*” Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV. Noviembre de 2006, Tesis: P./J. 84/2006, Página: 29, Materia: Constitucional. Jurisprudencia.

controversias constitucionales en contra de las omisiones legislativas, de tal forma que en diversas sentencias se ha abordado este problema.

Efectivamente, el Alto Tribunal no debe ser concebido como un tribunal de anulación constitucional, sino con jurisdicción plena que tiene como misión velar por el cumplimiento íntegro de la Constitución.

En cuanto a la jurisprudencia en materia de *Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad*, su aplicación no vulnera el principio de irretroactividad.

El Pleno de la S.C.J.N. estableció que aplicar la jurisprudencia no viola la garantía de irretroactividad de la ley porque no constituye una norma de carácter general, sino la interpretación que de ella hacen los Tribunales Federales.¹⁸⁸ Por su parte, la Primera Sala del Alto Tribunal determinó, que las consideraciones que sustentan los puntos resolutiveos en las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, tienen la misma naturaleza jurídica de la jurisprudencia, de ahí que sea obligatorio acatar su contenido.¹⁸⁹

Por lo tanto, el hecho de que en los resolutiveos de una acción de inconstitucionalidad se haya declarado la invalidez de la disposición impugnada, y que dicha declaratoria tenga efectos generales, no implica que las consideraciones que la sustentan se equiparen a una norma legal, pues, su aplicación no vulnera el principio de irretroactividad.

Pasando a otro punto no menos importantes, es saber diferenciar las Controversias Constitucionales de las Acciones de Inconstitucionalidad, aún cuando los dos son Medios de Control Constitucional. De acuerdo con el criterio de la S.C.J.N., en su tesis Jurisprudencial P/J 71/2000,¹⁹⁰ establece las siguientes diferencias:

a) En la *Controversia Constitucional*, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la *Acción de Inconstitucionalidad* se

¹⁸⁸ Vid. La Tesis de Jurisprudencia denominada "*JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY*" Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII. Diciembre de 2000, Tesis: P./J. 145/2000, Página: 16, Jurisprudencia.

¹⁸⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Op. Cit. Pág. 106.

¹⁹⁰ Cf. El texto de la tesis de Jurisprudencia denominada "*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Agosto de 2000 Página: 965 Tesis: P./J. 71/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental.

b) La *Controversia Constitucional* sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la *Acción de Inconstitucionalidad* que puede ser promovida por el Procurador General de la República, los Partidos Políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.

c) Tratándose de la *Controversia Constitucional*, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la *Acción de Inconstitucionalidad* se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.

d) Respecto de la *Controversia Constitucional*, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la *Acción de Inconstitucionalidad* se ventila un procedimiento.

e) En cuanto a las normas generales, en la *Controversia Constitucional* no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la *Acción de Inconstitucionalidad* pueden combatirse cualquier tipo de normas.

f) Por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la *Controversia Constitucional* pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la *Acción de Inconstitucionalidad* sólo procede por lo que respecta a normas generales.

g) Los efectos de la sentencia dictada en la *Controversia Constitucional* tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la *Acción de Inconstitucionalidad*, la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros.

En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta. Por tal motivo, no es necesario agotar previamente la Controversia Constitucional para ejercer una Acción de Inconstitucionalidad.¹⁹¹

Por lo que respecta a las Controversias Constitucionales, debe tener interés legítimo para promoverla, es decir:

*“...que en la promoción de la Controversia Constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.*¹⁹²

Es decir, aún cuando una Controversia Constitucional sea promovida por un Municipio, la sentencia que declara la invalidez de una norma general estatal, solo tendrá efectos para las partes, de esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es innegable que la resolución del Tribunal Constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio.¹⁹³

Y con ello se concluye, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar y justificar ampliamente los mecanismos de control constitucional que deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades.

¹⁹¹ Vid. La tesis de jurisprudencia denominada “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES NECESARIO AGOTAR PREVIAMENTE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PARA EJERCERLA”. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Septiembre de 2001 Página: 824 Tesis: P./J. 99/2001 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁹² Tesis de Jurisprudencia denominada “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Julio de 2001 Página: 875 Tesis: P./J. 83/2001 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁹³ Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Noviembre de 1996 Página: 249 Tesis: P./J. 72/96 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

En el caso del ente Municipal, los artículos 115 y 116 de nuestra Constitución Federal consagran el funcionamiento y las prerrogativas del *Municipio Libre* como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas.

Antes de concluir, es apropiado manifestar cuales son los elementos que todo Municipio debe seguir para promover una Controversia Constitucional:

1. Adecuarse al supuesto que marca nuestra constitución en su artículo 105, Fracción I, y así determinar la competencia de la Suprema Corte de Justicia para que conozca del asunto y solucione el conflicto de intereses.
2. El plazo para la interposición de la demanda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21, de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional*.
3. La legitimación de quien promovente la Controversia Constitucional, de acuerdo con el artículo 11, de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional*.
(En este caso de los Municipios, el promovente en la mayoría de los casos es el Sindico Municipal, ya que es él, el representante legal del Ayuntamiento, y lo acredita con la copia de la constancia de mayoría y la validación de la elección de Ayuntamiento. Así como la copia certificada del acta de sesión solemne de instalación y toma de protesta del Honorable Ayuntamiento Constitucional).
4. Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de las demandas.
5. Manifiesta las causas de Improcedencia de la Controversia mencionadas por las partes.
6. El Alto Tribunal analiza los conceptos de invalidez de las partes.
7. A continuación, el Alto Tribunal determina que la ley o leyes objeto de la Controversia, en el caso de los municipios, viola algún precepto salvaguardado en el artículo 115 Constitucional o en alguna otra norma que atente contra la esfera jurídica municipal.
8. Por último, la S.C.J.N., debe fijar los efectos de la sentencia de la Controversia, con fundamento en el artículo 41, de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional*.

CAPITULO II

**“LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE
LA HACIENDA MUNICIPAL”**

2.1. ENTORNO ECONÓMICO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

Desde el inicio de la vigencia de la actual Constitución de 1917, poco a poco se fue conformando en México un régimen de economía mixta, lo que significó una fuerte participación del Estado en la economía, es decir, fue un gobierno de corte benefactor y patrimonialista hasta la crisis económica de 1982.

Es momento de hacer un paréntesis e ilustrar como se ha desarrollado el entorno económico en nuestro país, para algunos *autores*,¹ México ha vivido cuatro grandes momentos respecto al rumbo de su modelo económico:

1. La Política Posrevolucionaria. (1917 a 1934)

Desde la promulgación de la *Constitución Mexicana en 1917*,² el avance democrático posrevolucionario trajo consigo la lucha política por la Presidencia de la República, recordando que desde el mandato de Venustiano Carranza (1915-1920) hasta Abelardo Rodríguez (1932-1934), se continuaba con la herencia de un orden sociopolítico autoritario y corporativo, legitimado a través de la manipulación ideológica de su origen revolucionario, la cual origino la intervención paternalista del Estado a cambio de lealtad política y subordinación social. En todo este periodo, el legado presidencial fue también la transmisión de un orden simbólico que justificaba cualquier decisión de la "*familia revolucionaria*"³ como un avance hacia la realización de la justicia social anhelada por la Revolución de 1910.

¹ Cf. BARBA SOLANO, Carlos *Régimen de bienestar y reforma social en México* Edit. ONU-CEPAL, Santiago de Chile, julio de 200; Cf. VILLARREAL, René, *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. Edit. FCE, México, 1993; Cf. DE LA GARZA, Enrique. *Ascenso y Crisis del Estado Social Autoritario: Estado y acumulación de capital en México (1940-1976)*. Edit. El Colegio de México. México, 1988.

² La Constitución de 1917 contiene principios básicos del liberalismo social, en lo que concierne a la soberanía, Estado de derecho, justicia social, libertades, democracia, bienestar y desarrollo.

En palabras de Rubén Valdez "es en nuestra Constitución de 1917 donde se establece el diseño normativo del desarrollo nacional. El constitucionalismo mexicano tomó los mejores conceptos de nuestra tradición política consumada por la Reforma y enriquecida con los postulados de la Revolución, que concibió al desarrollo como un proceso global e integral que tiene que ver con reivindicación del patrimonio nacional, con el usos de tierras y aguas, con asignaciones estratégicas y prioritarias, con educación obligatoria, con equilibrio de los factores de la producción, o rectoría económica y con planeación democrática" en VALDEZ ABASCAL, Rubén. *La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social*. Edit. FCE. México, 1994. Pág. 40.

³ Cf. BARBA SOLANO, Carlos. Op. Cit. Pág. 27.

2. El Estado de Bienestar.⁴ (1934 a 1982)

Con el mandato del General Lázaro Cárdenas, inician los sexenios presidenciales en México (1934-1940).⁵ El orden institucional del régimen de bienestar mexicano, vigente hasta 1982, fue producido por una lógica dual: la del poder político y la de la estrategia de crecimiento económico. Esto significa que en el orden social, las mediaciones entre el Estado, la economía y la esfera doméstica respondían a un arreglo de economía política, es decir, a un funcionamiento de la economía que no se basaba en la soberanía del mercado, sino en su articulación con las instituciones políticas y las instituciones sociales.

A partir del gobierno de Miguel Alemán, se produjo un vigoroso crecimiento económico, también conocido como el "*Milagro Mexicano*", en donde el Estado intervenía activamente en las actividades productivas, comerciales y financieras, creando o desarrollando numerosas empresas estatales. Sin embargo, hasta ese entonces los gobiernos posrevolucionarios enfrentaban la disyuntiva entre lograr un crecimiento económico significativo o redistribuir la riqueza y el ingreso, pero a partir de este mandato presidencial el dilema se resolvió a favor del crecimiento.

El autor Carlos Barba Solano justifica esta decisión, señalando que:

*"...basándose en la tesis de que el Desarrollo Industrial crearía suficientes empleos, ampliaría el mercado interno, mejoraría la distribución del ingreso e integraría a la población marginada. Sin embargo, desde los años sesenta se empezaron a acumular evidencias que mostraban que el crecimiento económico logrado por el modelo industrialización vía sustitución de importaciones no producía automáticamente ni desarrollo social, ni equidad, ni un crecimiento equilibrado. A partir de ese momento y hasta 1982, se intentó conciliar crecimiento económico y desarrollo social."*⁶

⁴ Ante la depresión mundial de los años treinta surge en Inglaterra el modelo del Estado de Bienestar (Welfare State), el cual se sustenta en una política social basada en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos, con la intención de crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para la ciudadanía. Cada país adaptó el modelo a sus necesidades. En México se tradujo en una política asistencial y focalizada que beneficia a sectores privilegiados como profesores, militares, trabajadores estratégicos, entre otros.

⁵ Desde las reformas a los estatutos del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1934, el partido del gobierno, proyectó un programa de seis años para un "sistema económico cooperativo tendente hacia el socialismo". Cuando "llegó a gobernar al país, el señor Gral. Cárdenas hablaba constantemente de la necesidad de propagar el cooperativismo. Pese a defectos de textura ideológica y de planeación técnica, nunca en su vida el cooperativismo ha recibido un impulso más decidido y trascendental." que él propuesto en aquel primer sexenio. En ROJAS CORIA, Rosendo. *Tratado de Cooperativismo Mexicano*. 3ª ed., FCE, México, 1984. Págs. 464.

⁶ BARBA SOLANO, Carlos. Op. Cit. Pág. 28.

De esta manera, la década de los setenta comenzó con el desgaste del modelo de *Desarrollo Estabilizador*, que hasta ese entonces se aplicaba en el país, lo cual, motivó su sustitución por otro denominado de *Desarrollo Compartido* que por diversas causas no prosperó, provocándose en 1976 una brusca devaluación (más del 60%) del peso frente al dólar,⁷ generando para el país el fin de una época estable y de paridad entre el peso y el dólar norteamericano por más de veinte años, así como el inicio de una prolongada crisis económica, que desde entonces se desarrolla de modo intermitente.

Para enfrentar esta situación, se implantaron diversas *Reformas Estructurales*, la principal de ellas, fue la *Reforma Fiscal* que se impulsó a nivel federal en 1978.⁸ Con esta reforma fiscal, se creó el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* que involucro a la Hacienda Federal y a las de los Estados, y a través de éstos a las de los municipios; se condensó entonces gran cantidad de impuestos federales y más aún de contribuciones estatales y municipales, se creó el I.V.A. y se transformaron el Sistema de Participaciones y la Colaboración Administrativa que prestaban las Haciendas Estatales a la Hacienda Federal.

Cabe precisar, que el cambio en la estructura consistió por una parte, en la eliminación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (I.S.I.M.), además de un gran número de impuestos estatales y municipales, de impuestos especiales federales y de los tributos alcabalatorios; y por otra, en la introducción del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (I.E.P.S.). Asimismo, se estableció que las entidades federativas participarían en un porcentaje del total de la recaudación de los impuestos federales. De esta forma, la sustitución de algunos impuestos especiales por el I.V.A., incrementó la eficiencia del sistema fiscal. Cabe destacar que el I.V.A. inició su operación en 1980 con una tasa general de 10%, una tasa de 6% en las franjas fronterizas y un número limitado de artículos y servicios exentos o con tasa de 0%.⁹

⁷ PÉREZ TORRES, Javier e Ignacio González Hernández. Op. Cit. Pág. 10.

⁸ En 1978, el autor Pierre Beltrame, establece que los Países en Vías de Desarrollo, utilizan los esquemas fiscales de las sociedades industriales, sin embargo, refiere que estos países subdesarrollados realizan una mala adaptación a estos esquemas fiscales porque no están integrados dentro de un plan de desarrollo al que deberían preceder y apoyar, y concluye que estas Reformas Fiscales en estos países no solo deben asegurar la cobertura del gasto público, sino servir igualmente de instrumento de desarrollo económico. Cf. BELTRAME, Pierre. *Los Sistemas Fiscales*. Edit. Oikos-tau, Barcelona, España, 1978. Pág. 35.

⁹ Cf. CHÁVEZ PRESA Jorge y Mario Budebo. Op. Cit. Pág. 16.

De tal forma que el eje conductor de esta reforma consistió en redefinir y precisar el papel del sector público en la economía para reorientar su atención al desarrollo social y dar mayor espacio a la participación del sector privado. Con ello, se buscó abandonar el concepto paternalista y patrimonialista del sector público bajo el esquema denominado “*economía mixta*”¹⁰ que propició, por un lado, corrupción e ineficacia en la gestión pública, y por el otro, distorsión en el mecanismo de formación de precios de la economía con la consecuente inflación del mercado interno.

3. Fase de Crisis de la Política Social y el Modelo de Industrialización Vía Sustitución de Importaciones. (1982 y 1988)

Tras la crisis económica de 1982,¹¹ que puso punto final a las tentativas de transformación del modelo de industrialización orientada al mercado interno, y en el contexto de la reorientación del modelo económico hacia las exportaciones, con ello, las políticas de estabilización y ajuste, recomendadas respectivamente por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se convirtieron en el recetario para solucionar los desequilibrios que ahogaron al viejo modelo de Industrialización Vía Sustitución de Importaciones, lo que produjo impulsar el libre mercado, la economía abierta y las políticas macroeconómicas como los nuevos ejes del crecimiento económico.

Las principales recomendaciones de estos organismos fueron: la disciplina fiscal; el control de la inflación; la apertura comercial; la privatización de los activos estatales; la flexibilización laboral y productiva; la reforma de las pensiones y la reforma tributaria, los objetivos centrales de la acción estatal.¹²

A partir de 1983 el gobierno mexicano inició el proceso de liquidación o desincorporación de empresas públicas deshaciéndose de 955 de las 1155 existentes, entre 1985 y 1988; además se abrió notablemente el régimen comercial, pasando de una protección por permisos que cubría el 100% de las importaciones

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 9.

¹¹ La Crisis Económica Mexicana había tenido una larga gestación, caracterizada sobre todo por un endeudamiento irresponsable en el gobierno de López Portillo, a su vez, el mercado petrolero se desquició gravemente en 1981, los precios del energético se derrumbaron, haciendo imposible pagar las obligaciones contraídas. Sin embargo, el fundamental desequilibrio financiero de México surgió a la luz del día en agosto de 1982, ya cuando se habían realizado las elecciones presidenciales, dando como resultado el triunfo del candidato del PRI, Miguel de la Madrid.

¹² BARBA SOLANO, Carlos. Op. Cit. Pág. 32; Cabe mencionar que fue el 10 de noviembre de 1982, cuando el Fondo Monetario Internacional (FMI) decidió dar su apoyo previa firma de una carta de intención en la cual México se comprometía a adoptar un programa de estabilización, estrategias fiscales restrictivas, y modificar su política de control de cambios.

por pertenecer al Acuerdo General de Aranceles y Comercio con aranceles promedio de sólo 10.1%.¹³ Por este motivo, el país fue un exportador neto de capital por lo que el ahorro total de la economía disponible para la inversión, decreció.

Para algunos *autores*¹⁴ estas son las llamadas *Reformas Estructurales de Primera Generación* que debían ser consistentes.

Los objetivos centrales de las Reformas Estructurales eran el saneamiento fiscal y estabilización macroeconómica. Desafortunadamente la reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron sin ambigüedades al logro del primero; en cambio, la liberalización del comercio exterior, la desregulación y la liberalización financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica. De este modo, la política de privatización en México no fue acompañada de un marco legal que garantizará o maximizará las esperadas ganancias.

Por otra parte, el programa de privatizaciones dependía de la Secretaría de Hacienda, cuya principal preocupación fue obtener la mayor cantidad de recursos posibles. Este objetivo se logró, pero en detrimento de la eficiencia económica; los servicios y bienes producidos por las empresas privatizadas resultaron a mayores precios reales que cuando estaban en manos del gobierno, lo que incidió en el bienestar del consumidor y en los niveles de competitividad de la industria en general.

En conclusión, cuando no va acompañada de una regulación adecuada, la privatización resulta finalmente en la transferencia de monopolios estatales al sector privado, sin ningún estímulo a la competencia. Lo anterior, ocurrió en el caso mexicano.¹⁵

¹³ Cf. DE LA TORRE, Rodolfo. *Ingreso en el Nuevo Modelo Económico en México*. Serie Reformas Económicas No. 58. Edit. ONU-CEPAL, México, marzo de 2000. Pág. 9; Cabe mencionar que “desde principios de la década de 1980, tanto el Banco Mundial como el FMI han dado mayor atención a la privatización en sus programas de préstamos. Medidas tales como la venta y la liquidación se han convertido en una característica común del financiamiento del Banco de orientación política, en particular sus préstamos de “ajuste estructural”. Con frecuencia aparecen también estas medidas como componentes de los nuevos programas de ajuste del Fondo, orientados al crecimiento, así como en sus conjuntos de medidas de estabilización más tradicionales”. Vid. BABAI, Don El Banco Mundial y el FMI: *¿Apoyo o Rechazo al papel del Estado*. En VERNON, Raymond, comp. *La Promesa de la Privatización*. Trad. Eduardo Suárez Edit. FCE, México, 1995. Pág. 261.

¹⁴ Cf. CLAVIJO, Fernando y Susana Valdívieso. Op. Cit. 15.

¹⁵ *Ibíd.* Págs. 64-65.

4. El Consenso de Washington (1988 hasta la fecha).

Es durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), se inicia una nueva etapa económica en el país, cabe recordar que por aquellos años a su gabinete se le denominaba como los “*Tecnócratas*”, que a su vez, tenían un modelo económico basado en las variables macroeconómicas y de mercado. Entre sus principales objetivos se encontraba “la búsqueda de estabilidad macroeconómica y el inicio de los proceso de privatización de los activos estatales y de apertura comercial. Las prioridades fueron renegociar la deuda externa, lograr la estabilización monetaria y reducir el déficit público. Las estrategias consistieron en reducir el gasto público y acordar con el FMI paquetes de medidas para estabilizar la economía”.¹⁶

Por otra parte, en 1990, *John Williamson* utiliza el termino “*Consenso de Washington*”¹⁷ para codificar las políticas de liberación económicas promovidas por las instituciones financieras internacionales como parte de su estrategia de Reformas Estructurales. Por tal motivo, América Latina se convirtió en uno de los escenarios destacados para la instrumentación de las políticas del Consenso. “*La región adopto con entusiasmo las políticas de liberación económicas*”.¹⁸

En este sentido, en 1989 surge el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*¹⁹, como eje de la política social mexicana, el cual tenía como principal misión la focalización de servicios básicos como la educación, alimentación, vivienda y servicios urbanos, en palabras del autor Carlos Barda:

*“el PRONASOL fue un mecanismo que se ajustaba parcialmente a las recomendaciones del Banco Mundial, pues funcionaba como un gran Fondo de Inversión Social. Por una parte, el Pronasol se expresó en la articulación entre una élite de tecnócratas que comulgaban con el Consenso de Washington y otra de reformadores sociales que intentaba construir nuevas clientelas electorales”.*²⁰

¹⁶ BARBA SOLANO, Carlos. Op. Cit. Pág. 33.

¹⁷ El término lo desarrolla este autor en su obra: *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*. Washington, D.C. Institute for International Economics. 1990.

¹⁸ OCAMPO, José Antonio. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. Serie estudios y Perspectivas No. 26, Edit. ONU-CEPAL, México, 2005. Pág. 9

¹⁹ El PRONASOL se conformó como el primer plan específicamente diseñado para combatir a la pobreza con características muy particulares. “Este programa trato de combinar la focalización de los fondos públicos, con la elevación de la productividad de los grupos objetivo y su participación comunitaria en los proyectos, cuestiones que se considera promovieron su efectividad”. En DE LA TORRE, Rodolfo. Op. Cit. Pág. 13.

²⁰ BARBA SOLANO, Carlos. Op. Cit. Pág. 36.

A esto se suma que en diciembre de 1992, los presidentes Carlos Salinas y George Bush, junto con el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (T.L.C.). Sin embargo, la legislatura mexicana ratificó el T.L.C. en 1993, y el acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994, creando la zona de libre comercio más grande del mundo. Con lo que se confirmaba la orientación de la economía mexicana hacia un sistema en donde los mercados jugaran un papel de mayor peso en la asignación de recursos.

Sin embargo, a unos días de la toma de posesión, del presidente Ernesto Zedillo, para ser exacto, en el mes de diciembre de 1994, se experimentó un ataque especulativo que redujo el nivel de reservas internacionales de 17.000 a 6.000 millones de dólares y llevó al tipo de cambio a una depreciación cercana al 100%.²¹

Y como anteriormente lo hemos señalado, recibió nuestro país el apoyo de organismos multilaterales y gobiernos extranjeros, de tal modo que se constituyó un fondo para la estabilización de nuestra moneda por más de 50,000 millones de dólares que permitió hacer frente a las obligaciones contraídas de corto plazo.

Como lo mencionan los autores Chávez y Budebo:

*“En México, las crisis padecidas con recurrencia han obligado, a los diseñadores de la política económica, a concentrarse más en las metas de las variables macroeconómicas sin desarrollar los instrumentos de política económica que garanticen elevar el bienestar de las familias de manera equitativa y fomentar la inversión en pequeñas y medianas empresas para estimular su desarrollo”.*²²

De esta manera, nuestro país adopto un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones; al establecimiento del mercado como eje del bienestar social; de la pobreza como centro de la acción de la política social; la promoción de una solidaridad social de carácter individualista.

Además, con este modelo se da la aparición de *nuevos conceptos*, como la focalización, la descentralización; y *nuevos retos*, como el combate a la pobreza, la satisfacción de necesidades básicas, la igualdad de oportunidades; de esta manera, se mantiene un modelo a favor de la apertura del mercado interno y de las ideas del *Consenso de Washington*.²³

²¹ Cf. CHÁVEZ PRESA Jorge y Mario Budebo. Op. Cit. Págs. 25-27.

²² *Ibíd.* Pág. 36

²³ Cf. BARBA SOLANO, Carlos. Op. Cit. Pág. 44.

Con este modelo, el Estado tiene un nuevo papel, siendo garante de la estabilidad macroeconómica, impulsor de las políticas de ajuste y de la reforma social.

A partir de 1996, en los países latinoamericanos se inician las *Reformas Estructurales de Segunda Generación*,²⁴ con las siguientes características:

1. Una nueva ronda de privatizaciones.
2. Una urgente reforma social bien hecha, sobre todo en las áreas de educación y salud, a través de la descentralización.
3. Una reforma financiera, que debe incluir a otros intermediarios además de los bancos. En consistencia con el nuevo modelo de economía de mercado.
4. Una mayor participación en las reformas tanto de otros niveles de gobierno (estados y municipios) como del sector privado.
5. Y por último, en los países emergentes es absolutamente necesario revisar el marco legal y el cumplimiento de las leyes independientemente de la conveniencia de los legisladores o autoridades.

De este modo, en México, se inicia con la *Reforma Presupuestal de 1996*, la cual contempló, el proceso de elaboración del presupuesto con una nueva estructura programática que incluyó indicadores de desempeño y una actitud del servicio público hacia la obtención de los resultados ante la sociedad. Estas acciones se enmarcan dentro de los esfuerzos por reformar y actualizar el presupuesto por programas, implantado desde 1978, para convertir al presupuesto en un proceso integral y estratégico para la planeación y la programación. Además se inician las reformas tributarias y los cambios administrativos, que empiezan ajustando la legislación en materia de I.V.A. e I.S.R., permitiendo que el sistema fiscal sea más neutral.

Por otra parte, la distribución de la recaudación federal entre los distintos niveles de gobierno, es revisada con el fin de que los recursos sean asignados de modo transparente de acuerdo con la actividad económica de los Estados.²⁵

²⁴ El término de *Reformas Estructurales de Segunda Generación* es utilizado por los siguientes autores en sus obras: Cf. OCAMPO, José Antonio. Op. Cit. Pág. 8; Cf. BARBA SOLANO, Carlos. Op. Cit. Pág. 34; Cf. CLAVIJO, Fernando y Susana Valdivieso. Op. Cit. Págs. 69-70. Estos últimos autores enumeran una serie de acciones para el éxito de las Reformas Estructurales de Segunda Generación en los países emergentes como son los Latinoamericanos, además señalan que estas medidas deben ser acompañadas por un fuerte Estado de Derecho en estos países.

²⁵ Cf. CHÁVEZ PRESA Jorge y Mario Budebo. Op. Cit. Págs. 37. En el actual sexenio del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) la programación presupuestal para los años 2007 y 2008 contemplan más de 120 programas prioritarios para combatir la pobreza invirtiendo enormes recursos federales; siendo estos ajenos a las Aportaciones Federales dados a los municipios.

Mientras tanto, el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Zedillo incluyó a la *Descentralización Fiscal* como parte de las estrategias a implementar, el cual se consideró una novedad y un instrumento para construir un nuevo Federalismo.

Sus principales objetivos consistían en una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos, así como el otorgamiento de mayores ingresos, transferencia de potestades tributarias, aumento de transferencias de recursos, mejoría en la colaboración administrativa, y el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre la Federación, los Estados y sus municipios.²⁶

Respecto al otorgamiento de mayores ingresos a las entidades y municipios, el gobierno Federal aumentó el porcentaje de distribución de la recaudación federal participable, de 18.5% en que se encontraba, a 20% para distribuirse a partir de 1996. Este punto y medio porcentual de aumento represento un volumen de recursos importante si se toma en cuenta que el rubro de participaciones, es el concepto que representa mayores recursos en los presupuestos de Ingresos de los gobiernos estatales y municipales. El propio aumento represento casi el equivalente al mismo importe que Estados y municipios dejaron de percibir al suspender sus tributos propios al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de 1978.

Respecto a la transferencia de recursos federales en materia de desarrollo social, se crea el Ramo XXVI del Presupuesto Federal en 1996, a través de la constitución de *Fondos de Desarrollo Social Municipal*, donde se establecía que los municipios podían utilizar este fondo para inversiones y obra pública destinada a ofrecer servicios básicos a la población, como agua potable, electrificación, conservación y construcción de infraestructura educativa o de salud, etc.²⁷

Para el año de 1997 se modifica la Ley de Coordinación Fiscal, creando *Fondos Federales*²⁸ destinando recursos para los Estados y Municipios, siendo los rubros de transferencias de la coordinación fiscal para el desarrollo social, salud, educación, agricultura y ganadería, y comunicaciones y transportes.

²⁶ Cf. PEREZ TORRES, Javier e Ignacio González Hernández. Op. Cit. Pág. 21.

²⁷ *La Formula de Distribución de los Fondos del Ramo XXVI, Superación de la Pobreza* .INDETEC, Tomo 2, No. 100. Mayo-Junio, Guadalajara, México, 1996. Pág. 194.

²⁸ Cabe mencionar que en los años noventas es cuando los países latinoamericanos que adoptaron las políticas de Reformas Estructurales de Segunda Generación, establecen políticas denominadas de Descentralización fiscal, la cual era simplemente repartir la responsabilidad con los otros entes administrativos a través de la creación de Fondos Federales.

Estas políticas se aplicaron en Estados Unitarios como lo son Chile, Honduras; y en Estados con una incipiente historia democrática como lo es Argentina, en todos ellos hubo la creación de Fondos Federales para los Municipios. En Chile se le denomina FONDO COMÚN MUNICIPAL; en Honduras, el FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL; y en Argentina el FONDO PARA LA TRANSFORMACIÓN Y EL CRECIMIENTO.

Este último punto es el tema central de esta investigación, cabe destacar que estas transferencias han representado a los municipios una fuente de ingresos, pero desafortunadamente, no pueden ser utilizarlos libremente, ya que la Federación es quién determina el destino de dichos recursos y por lo tanto, delimitan la libertad financiera de los municipios.

Para concluir con este apartado, se debe mencionar que a pesar del carácter Federal del país, las modalidades que se imprimieron a la acción política y económica sobre todo en el siglo XX, dieron al Estado Mexicano una dinámica centralizadora, que poco a poco concentró los distintos aspectos de la vida nacional, favoreciendo primordialmente el crecimiento económico y el desarrollo social.

Además, esto se dio en medio de una prolongada estabilidad económica, sin embargo, para fines de la anterior década se han presentaron una serie de crisis económicas intermitentes que también han frustrando el fortalecimiento y desarrollo de los Estados y los municipios.

Por otra parte, la creciente centralización fue neutralizando por la capacidad gubernativa y de respuesta en las entidades federativas y en los municipios, a través del avance democrático de los Partidos Políticos de oposición; fenómeno que se reprodujo en las relaciones de cada Estado con sus municipios.

Sin embargo, en este último sexenio hubo cambios de diversa índole que modificaron de manera trascendental el entorno económico y político que se había creado durante los regímenes priístas. Aún cuando en la actualidad a habido un cambio de régimen presidencial, a continuado la política económica, que algunos la denominan como Modelo Económico de corte Neoliberal, sin embargo, y en apego con lo expuesto en este apartado, nuestro país ha obedecido a las recomendaciones o lineamientos de los organismos financieros internacionales como medida para el desarrollo económico, sin embargo, estas recomendaciones no han repercutido en el crecimiento de bienestar económico de la población mexicana y en consecuencia, para los habitantes de los 2,439 municipios existentes en nuestro país.

2.2. LA COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

Desde la Promulgación de la Constitución de 1917, en su texto original no se distribuyeron las fuentes sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales, esto dio como resultado un auténtico sistema concurrente donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto jurídico, y los Estados encontraban limitado el ejercicio de la mencionada potestad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 117, 118 y 131 constitucionales.

Esta situación motivó que se realizaran intentos de distribución de competencias tributarias, entre las cuales destacan las *Convenciones Nacionales Fiscales*, que tenía como propósito buscar soluciones a este sistema de concurrencia fiscal:

La Primera Convención Nacional Fiscal.

Se realizó en agosto de 1925, durante la administración del General Plutarco Elías Calles, con objeto de estudiar los campos de imposición en los niveles de gobierno; es importante precisar que fueron varias las conclusiones a las que se llegaron, sin embargo, no tuvieron aplicación práctica.²⁹ En dicha convención, se pretendió establecer una delimitación entre los poderes tributarios de la Federación y de los Estados. A partir de las conclusiones a las que se llegaron en dicha reunión, se determinaron los impuestos que corresponderían a la Federación y a los Estados.

La Segunda Convención Nacional Fiscal.

Realizada en el año de 1933, en esta segunda convención se establecieron las bases de las participaciones a Estados y Municipios, con el rendimiento de algunos impuestos federales; también se propuso que se debería evitar la múltiple imposición y que la labor recaudatoria se efectuaría por una sola autoridad, sin embargo, al igual que la Primera Convención no tuvieron aplicación práctica.³⁰

²⁹ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Hacienda Pública Municipal* Edit. INAP-BANOBRAS, México, 1997. Pág. 90.

³⁰ Cf. SERNA DE LA GARZA, José María. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México.*, Edit. UNAM, México, 2004. Págs. 12-13; Cf. RETCHKIMAN, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal.* Edit. UNAM, México, 1981. Pág. 75.

a) La Coordinación Fiscal³¹ de 1943.

Primeramente, se debe mencionar que con la reforma realizada el 18 de enero de 1934, al artículo 73, fracción X de la Constitución Federal, se estableció a nivel constitucional, un *Sistema de Coordinación Fiscal (S.N.C.F.)* basado en la participación de un único tributo federal distribuido por la Federación entre los Estados.

Más tarde, el 24 de octubre de 1942 se modificó radicalmente el S.N.C.F. entre la Federación y las entidades federativas, de este modo, las reformas al artículo 73, en sus fracciones X y XXIX, establecieron que las entidades federativas participaran en el rendimiento de las Contribuciones Especiales en la proporción que la ley secundaria determinara, de esta manera, la participación no se limitaría a la de los ingresos derivados del impuesto a la energía eléctrica, sino también de los diversos tributos especiales de carácter federal.³²

Al respecto, el autor Alejandro Sepúlveda expresa:

*“La Coordinación Fiscal se inició en 1943 con las reformas a los artículos 73, frac. XXIX y 117, Frac. VII y IX, de la Constitución [...]. Con dicha política se pretendió que los Estados participaran en el rendimiento de algunos impuestos federales especiales que se establecieron en la propia Constitución”.*³³

Mientras, el maestro *Sergio Francisco de la Garza*,³⁴ señala que con las reformas antes mencionadas, inicia una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, ya que estos últimos participaron en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos de la Federación como lo eran los de energía, producción y consumo de tabaco labrado, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.

³¹ Se debe entender por “Coordinación Fiscal, la concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un Estado para lograr la armonización en los ordenamientos fiscales”. DE MIGUEL CALZADO, María. *Coordinación Fiscal*, en Chapoy Bonifaz, Op. Cit. Pág. 157.

³² *Vid.* La tesis Aislada denominada “*COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN...*” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Diciembre de 2000 Página: 434 Tesis: 2ª. CLXX/2000 Materia(s): Constitucional. Tesis Aislada.

³³ SEPULVEDA AMOR, Alejandro. *Reforma Fiscal Municipal*, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año I, no. 2, Mayo-Agosto, 1986, México. Pág. 642.

³⁴ DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit. Pág. 249.

La Tercera Convención Nacional Fiscal

El Presidente de la República Miguel Alemán, en 1947, convocó a dicha convención, la cual, tenía por objetivo establecer un sistema a través del cual, la Federación y los Estados, deberían tratar de aprovechar las fuentes del gravamen en una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos de la Federación con los de los Estados y municipios.³⁵ Dentro de la convención se recomendó el establecimiento por la Federación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (I.S.I.M.) con participación a Estados y municipios.

Cabe señalar, que las conclusiones a las que se llegaron repercutieron indirectamente en la Creación de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, de 1947; de esta manera, el 29 de diciembre de 1948, se reguló el pago de participaciones de ingresos federales a los Estados, estableciendo de esta forma, en 1948, la primera Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles y tiempo después se expidió la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*, el 28 de diciembre de 1953.

Me parece importante destacar que en 1948, con la entrada en vigor de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (I.S.I.M.), comienza una etapa de centralización fiscal en nuestro país, ya que dicha ley “definía como objeto gravable, los ingresos provenientes de compra-venta, permutas y algunas prestaciones de servicios de carácter mercantil, percibidos por comerciantes e industriales”³⁶ Dicho impuesto tenía una tasa de 3% sobre los ingresos mercantiles (el 1.8% era la para Federación y el 1.2% para los Estados que aceptaban coordinarse en el impuesto). Asimismo, los Estados que aceptaban coordinarse con la Federación celebraban un convenio, mediante el cual derogaban o suspendían la imposición local al comercio e industria.³⁷

Sin embargo, la mitad de los Estados del país se coordinaron en materia del I.S.I.M., en 1948, debido a que el rendimiento del impuesto Federal sería mayor que el de sus propios impuestos al comercio e industria.

³⁵ Cf. MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo *La Administración Estatal y Municipal de México* 2ª. Ed. INAP-BANOBRAS, México, 1992. Pág. 186.

³⁶ CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón. “*Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*” Revista INDETEC, Edición Especial, Guadalajara, México, 2003. Pág. 26.

³⁷ Respecto al Distrito Federal y a los Territorios que correspondían, no tenían que firmar convenios, pues la propia Ley les obligaba a coordinarse. Por otra parte, los Estados que celebraban dicho convenio se les dio facultad para la recaudación, recepción de declaraciones, pagos de los contribuyentes, y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando se aplicará en los términos que se estableciera en los convenios.

Pero hubo Estados que se coordinaron hasta 1973, los cuales tenían como característica: un mayor potencial económico, y argumentaban que sus propias tasas eran mayores que la Federal, o que aún teniendo tasa propias más bajas, si éstas se incrementaban, el Estado dejaría de ser atractivo económicamente ante los comerciantes e industriales.

b) Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

El 28 de diciembre de 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, con la que se conformó un sistema que buscaba evitar por dos vías la doble o múltiple tributación, en principio, velando porque las entidades federativas respetaran las restricciones que a nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los Estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, con ello tendrían derecho a una cuota adicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebrarían con la Federación.³⁸ Otro objetivo que pretendía la ley es que cesaría la aplicación de medidas fiscales restrictivas al comercio de Estado a Estado, ya que de esta forma se obstaculizaría la operación del mercado común nacional, a esto se le denominó la suspensión de los procedimientos alcabulatorios en el país.

Por otra parte, dicho ordenamiento crea ese mismo año, la *Comisión Nacional de Arbitrios*,³⁹ organismo que se encargaría de organizar y coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y estatales, actuando como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal; sin embargo, su papel se redujo a gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales correspondientes a las Entidades Federativas y a los Municipios, así establecidos en el artículo 73,frac. XXIX, de la Constitución Federal.

Hasta 1957 solo se habían coordinado 15 Estados, sin embargo, los Estados más importantes, desde el punto de vista de su recaudación, se mantenía sin coordinar.

³⁸ Vid. La tesis Aislada denominada “*COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS...*” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Diciembre de 2000 Página: 432 Tesis: 2ª. CLXX/2000 Materia(s): Constitucional. Tesis Aislada.

³⁹ La *Comisión Nacional de Arbitrios* estaba integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de Gobernación y uno de la Secretaría de Economía; por cinco representantes de las Entidades Federativas, correspondientes a cada una de las zonas fiscales del país; y por tres representantes de los causantes, que sólo tenían voz informativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

Al paso del tiempo, se agravada la situación fiscal por parte de la Federación, ya que para 1970, los Estados no coordinados representaban el 74% de la recaudación total (excluyendo al D.F.) y en los 15 Estados coordinados sólo se recaudaba el 26% restante.⁴⁰

Cabe mencionar que el sistema de coordinación, basado en la participación del I.S.I.M. y en las cuotas adicionales de diversos tributos, el cual perduró en su esencia hasta 1973, sin que todos los Estados aceptaran coordinarse para recaudar la cuota adicional derivada de este último tributo. Ante ello, en ese mismo año se transformó el mecanismo que regía al principal impuesto del *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, pues se abandonó el sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participación en sentido estricto, ya que con el I.S.I.M., las entidades que celebraran el respectivo convenio recibirían el 45% de lo que por ese concepto se recaudara en su territorio.

Más tarde, esta centralización fiscal llegó al extremo, con las reformas a la *Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (L.I.S.I.M.)*, en el año de 1973, lo que dio lugar al establecimiento de una tasa nacional del 4% sobre los ingresos mercantiles, del cual correspondía una tasa del 2.2% para la Federación y del 1.8% a los Estados coordinados; también se establecía en las reformas que la tasa nacional del I.S.I.M. se cobraría en todo el país, independientemente de que los Estados estuviesen o no coordinados; con esta ley se establecía que si un Estado no estaba coordinado, la Federación cobraría en su territorio la tasa del 4 % del I.S.I.M. sin participarle de dicho rendimiento, teniendo el Estado plena libertad de establecer como le conviniera sus propios impuestos al comercio e industria, esto obligo a que en el año de 1974 todas las entidades federativas quedaran coordinadas.⁴¹

Señala en su obra, Eduardo Gómez,⁴² que al período comprendido entre 1973 y 1979 se le ha denominado "*La Coordinación General*" porque existía, por un lado, la uniformidad en la aplicación de contribuciones a las principales actividades, acción derivada de los acuerdos a que llegaron las entidades federativas y la

⁴⁰ Cf. DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit. Pág. 249.

⁴¹ Cf. CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón. Op. Cit. Pág. 29.

⁴² Cf. GOMÉZ, Eduardo. *La descentralización fiscal en México*, en Martner Ricardo comp. *Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal*, Edit. ONU-CEPAL Serie Seminarios y Conferencias No. 32, Santiago de Chile, 2003. Pág. 126.

Federación; y por otro lado, la coordinación con todos los Estados en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

Con esta situación, se fueron desarrollando sistemas de coordinación en otros impuestos federales, tales como el I.S.R., en materia del ingreso global de las empresas de causantes menores; y causantes menores, intermedios y con bases especiales de tributación; el impuesto federal sobre embasamiento de bebidas alcohólicas y el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y camiones.

Para visualizar esta situación observemos como estaban distribuidos los Impuestos Federales Participables y no Participables hasta 1979:

Impuestos federales no participables	-Sobre la renta de empresas (causantes mayores) -Sobre la renta de personas físicas -Generales a la exportación e importación -Establecidos en la ley general del timbre
Impuestos federales participables por invitación a los Estados para que suspendan su cobro	-Llantas y cámaras de hule -Cemento -Artículos electrónicos -Alfombras y tapetes -Vidrios cristal
Impuestos federales participables por la celebración de convenio	-Sobre ingresos mercantiles -Global a los causantes menores -Tenencia o uso de automóviles -Global a las bases especiales de tributación -Envasamiento de bebidas alcohólicas marbete único
Impuestos federales especiales participables por mandato constitucional	-Energía eléctrica -Tabacos labrados -Gasolina y otros derivados del petróleo -Cerillos y fósforos -Aguamiel y productos de su fermentación -Explotación forestal -Cerveza

FUENTE: "El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal", Roberto Hoyo O'addona, ponencia presentada en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, Noviembre de 1981.⁴³

Bajo este sistema tributario, la Federación adquirió una gran fortaleza fiscal, y durante muchos años percibió de manera abrumadora gran parte del presupuesto nacional, dejándole a los Estados y municipios una participación considerablemente menor.

Para el año de 1978, el ISIM era la columna vertebral de la coordinación fiscal, el cual, estaba desgastado y se necesitaba otros impuestos que fuera más integral en términos fiscales, razón por la cual, en 1979 fue el último año, en que se utilizó el sistema tradicional de participaciones fiscales.

⁴³ Citado por CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón. Pág. 31.

Se puede concluir que las principales desventajas que presentaba el Sistema de Participaciones eran: la multiplicidad de tasas de participaciones; el pago directo de las participaciones a los municipios por parte de la Federación; las irregularidades en el pago de participaciones y principalmente, la concentración del ingreso fiscal en el ámbito Federal.

c) Ley de Coordinación Fiscal y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1978 (vigente hoy en día).

Para subsanar las situaciones antes explicadas se expide *la nueva Ley de Coordinación Fiscal (L.C.F.)*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, que entró en vigor el 1 de enero de 1980, salvo lo referente a los organismos de coordinación, que inició su vigencia en 1979.

Cabe mencionar, que esta ley eran parte de un paquete de reformas al Sistema Fiscal Mexicano, ya que en 1980 se promulgaron nuevas leyes como fueron: la *Ley del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)*⁴⁴; la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (I.E.P.S.)*; la *Ley Federal de Derechos*; siendo la más importante, la *Ley de Coordinación Fiscal*, mediante la cual se estableció el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (S.N.C.F.)*, esto significó que el nuevo sistema cambió sustancialmente el esquema de participaciones de los ingresos federales, sin embargo, este sistema vigente hasta la fecha, continúa altamente centralizando por parte de la Federación.

La razón de una gran centralismo por parte de la Federación, explica *Kjeld Philip*,⁴⁵ es porque en el desarrollo del sector público se requiere un proceso concatenado entre administración, legislación y hacienda, en particular, la centralización de la hacienda, de este modo el gobierno central controla el destino de los fondos, la gestión y la administración de dichos recursos.

De esta manera, *el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, entró en vigor el primero de enero de 1980, estableciendo un conjunto de disposiciones y órganos que regulaban la cooperación entre la Federación y las Entidades federativas

⁴⁴ El IVA inició su operación en 1980 con una tasa general de 10%, una tasa de 6% en las franjas fronterizas y un número limitado de artículos y servicios exentos o con tasa de 0%. La introducción del I.V.A. permite actualizar y modificar el sistema de la coordinación fiscal, con ello, se toca uno de los más importantes defectos del anterior sistema, ya que las entidades federativas que alcanzaban mayor participación tributaria eran aquellas en las que se generaba la recaudación más cuantiosa.

⁴⁵ Citado por OATES, Wallace. *Federalismo Fiscal*. Trad. Pablo Perez Jiménez. Edit. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977. Págs. 296-298.

incluyendo al Distrito Federal, con la finalidad de lograr una mejor administración de los ingresos tributarios así como evitar la múltiple tributación.

De tal forma, se puede definir al *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, como un acuerdo en el que las Entidades Federativas, por voluntad propia, ceden a la Federación porciones de su poder originario para constituir una unión nacional, con el propósito de lograr mediante su conjunta participación, el desarrollo nacional en los ámbitos político, económico y social.⁴⁶

Por otra parte, la autora Chapoy Bonifaz establece que:

*“...es el régimen que, a través de la participación estatal en los impuestos federales, la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federales y la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los Estados y los municipios”.*⁴⁷

Los principales objetivos del S.N.C.F. son:

1) Coordinar el sistema Fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, es decir, que en todo el país sea igual la carga impositiva de los contribuyentes.

2) Fijar reglas mediante las cuales la Federación se obliga a transferir a los Estados que hayan convenido adherirse al sistema, un determinado porcentaje, denominado participaciones, que se distribuye mediante reglas de carácter general los cuales contemplan factores económicos y fiscales, para que ingresen estos recursos a las haciendas públicas de los propios Estados, municipios y el Distrito Federal.

3) Establecer reglas de colaboración administrativa entre la Federación y los Estados con el propósito de garantizar una uniformidad de los sistemas de administración tributaria en todo el país.

4) Crear órganos de apoyo al S.N.C.F., para perfeccionar los mecanismos de coordinación fiscal entre las autoridades fiscales estatales y federales. Como lo son la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; la Comisión Permanente de

⁴⁶ Dentro de este contexto, “la Coordinación Fiscal en México se entiende como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, cuyo objetivo general es asegurar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, a fin de alcanzar y sustentar el desarrollo económico nacional”. CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón. Op. Cit. Pág. 26.

⁴⁷ CHAPOY BONIFAZ, Dolores. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*. Edit. UNAM, México, 1992. Pág. 209.

Funcionarios Fiscales (C.P.F.F.); el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC); y la Junta de Coordinación Fiscal.

Por otra parte, y como bien lo apunta, el autor Gustavo Martínez:

*“De la ley de Coordinación Fiscal se desprende el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme al cual, si las entidades federativas optan adherirse a él, celebraran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un convenio, el que debe ser aprobado por la legislatura de cada Estado. La adhesión al sistema crea el derecho de las entidades a participar en el total de los impuestos recaudados por la Federación y en otros ingresos que señale la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la distribución de los fondos que al efecto son creados por la propia ley”.*⁴⁸

Es decir, el S.N.C.F. consiste en que la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los Estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. Actualmente todos los Estados de la República Mexicana han firmado este convenio, por tal razón, los dos impuestos más importantes y de los cuales se obtienen mayores recursos (el I.V.A. (impuesto sobre la Renta) y el I.S.R. (impuesto sobre la Renta)) son establecidos y administrados por la Federación. Es de llamar la atención que estos dos importantes impuestos no estén establecidos expresamente en la Constitución Política mexicana, pero se pueden contemplar dentro del artículo 73 fracción VII, en el cual se menciona que es una facultad del Congreso de la Unión imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.

Para el autor *Serna de la Garza*,⁴⁹ la base del S.N.C.F. consiste en que los Estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación, mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el gobierno federal, a cambio de tener derecho a obtener una participación en los fondos federales.

Por tal razón, los Estados al adherirse al S.N.C.F., dan solución al problema de la concurrencia impositiva, es decir, evitan que la Federación, y los Estados establezcan impuestos que pueden ser concurrentes, y con lo cual, el contribuyente deje de sufrir de una doble tributación.

⁴⁸ MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. Op. Cit. Pág. 187.

⁴⁹ Cf. SERNA DE LA GARZA, José María. Op. Cit. Pág. 24.

Por otra parte, las Entidades que deseen adherirse al S.N.C.F. para recibir las participaciones que establezca la ley respectiva, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura estatal, así también, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado dicho convenio.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente establece que el siguiente paso consiste en que la S.H.C.P. y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenen 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 se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar; La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación; Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Por otra parte, el artículo 11 de la ley de Coordinación Fiscal señala que cuando alguna entidad que se hubiera adherido al S.N.C.F. viole lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución, o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la S.H.C.P., ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la C.P.F.F., podrán 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; a su vez, la S.H.C.P. comunicará de esta resolución a la entidad que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección se considerará que deja de estar adherida al S.N.C.F. y la S.H.C.P. hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el D.O.F. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación; las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una

entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año.

Además, los Estados que se adhieran al S.N.C.F. pueden celebrar otro tipo de convenios, como son: los de Coordinación en Materia de Administración de Impuestos Federales, con objeto de que los Estados participen activamente en la administración tributaria en las funciones de recaudación, fiscalización y cobranza de los ingresos federales.⁵⁰

Como lo establece el artículo 11-A, de la *Ley de Coordinación Fiscal*, el incumplimiento de las disposiciones del S.N.C.F., de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, podrá presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la S.H.C.P. El recurso de inconformidad, podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Para estos efectos los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes.

Con este nuevo sistema fiscal no se otorgan participaciones sólo respecto de determinados impuestos federales, sino que se determinaron a partir del total de la recaudación fiscal federal, y para tal efecto, se crean originalmente dos *FONDOS*⁵¹.

El primer fondo, fue denominado **Fondo General de Participaciones (FGP)**, que se constituyó en 1980, mismo que se integra con el 13% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos, excepto los de comercio exterior.

El segundo se le denominó como el **Fondo Financiero Complementario de Participaciones (F.F.C.)**, que se integraba con el 0.37% de la Recaudación Total Federal, el cual se distribuía en proporción inversa a las participaciones que se otorgaban del fondo general y al gasto corriente en materia educativa que realizaba la Federación en cada uno de los Estados, cabe mencionar que este fondo tuvo vigencia hasta 1988 cuando desapareció para ser fusionado al F.G.P.

Más tarde, con el objetivo de fortalecer los ingresos de los municipios del país, en enero de 1981 se crea el **Fondo de Fomento Municipal (F.F.M.)**,⁵² el cual estaba integrado por el 0.42% de la Recaudación Fiscal Participable.

⁵⁰ Cf. SEPULVEDA AMOR, Alejandro. Op. Cit. Pág. 643.

⁵¹ El término *FONDO* “no implica una separación y acumulación de recursos destinados a ser posteriormente repartidos, sino que se refiere sólo a la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación federal para proceder de inmediato al pago de las cuotas correspondientes”. CHAPOY BONÍFAZ, Dolores. Op. Cit. Pág. 219.

d) Las Participaciones Federales a los Municipios

(Reformas al art. 115, fracción IV, inciso b) constitucional de 1983)

Sin duda, en 1983 se dio la principal reforma constitucional al artículo 115, dentro de la exposición de motivos de dicha reforma, se concluyó en la necesidad de reestructurar la economía municipal, consignando en la fracción IV, de la iniciativa de reforma, el establecimiento de la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, además se elevó a rango constitucional, el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas estatales a establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo de los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.⁵³

Esta reforma quedó de la siguiente manera:

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

I...

II...

III...

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.

⁵² De la Garza, Sergio. Op. Cit. Pág. 235. Por otra parte, Dolores Chapoy manifiesta que la expedición de este fondo se debió al auge petrolero en 1980, principalmente en el puerto de Coatzacoalcos, que dio como resultado que la Cámara de Diputados expidiera el artículo 2-A de la L.C.F., con el fin de que no se concentrara la riqueza en un solo municipio sino que se distribuyera entre todos los municipios del país. Op. Cit. 270.

⁵³ Gobierno del Estado de Guanajuato. *Iniciativa presidencial de las reformas al artículo 115 Constitucional de 1983* Revista INDETEC, Tomo 2, No. 100. Mayo-Junio, Guadalajara, México, 1996. Pág. 194.

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.

De esta reforma, el mayor avance que contiene esta fracción IV, es que precisa cuales son los recursos que conforman la hacienda municipal, y con ello se estableció el *Principio de Libre Administración Hacendaria Municipal*, el cual se entiende como un régimen que se estableció con el fin que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo estos en los términos establecidos en la Constitución, y para los fines de atención las necesidades de sus habitantes.

Para un gran número de *autores*,⁵⁴ esta reforma, es la más importante que mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país, ya que se le otorgaron garantías económicas mínimas para su desarrollo y fortalecimiento. De esta manera, a partir de 1983, por mandato constitucional los municipios reciben los rendimientos de los bienes que le pertenecen, las contribuciones de todo tipo sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales respectivas, así como los ingresos que provengan de la prestación de los servicios públicos a su cargo, este gran paso, se suma a las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, todo ello con el fin de fortalecer económicamente a esta institución.

e) La implementación de las Aportaciones Federales (Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V, de 1997).

Con el objetivo de fortalecer a las haciendas estatales y municipales, el 29 de diciembre de 1997, se publicó en el D.O.F. la reforma a la L.C.F., en la cual se adiciona el capítulo V denominado "*De los Fondos de Aportaciones Federales*", siendo estos "los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la L.C.F."⁵⁵

⁵⁴ Cf. DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit. Pág. 241; Cf. OLMEDO CARRANZA, Raúl, QUINTANA ROLDÁN, Carlos, DIAZ ONTÍVEROS Raúl. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. CORTINA GUTIERREZ, Alfonso, GUERRERO PIÑERA, Francisco, en sus respectivos trabajos recopilados en PEREZNIETO CASTRO, Leonel, comp. *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*. Edit. Porrúa, México, 1987. Págs. 237, 277, 291, 307, 329, 339; ACOSTA ROMERO, Miguel, Mariano Azuela Güitrón, y otros, en *La Reforma Municipal en la Constitución*. Edit. Porrúa, México, 1986. Págs. 153 y 195.

⁵⁵ CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal II, Edit. Iure, México, 2001. Pág. 38.

Dichos fondos se determinan cada año en el presupuesto de egresos de la Federación.

Y se establecen en el artículo 25 de la L.C.F., los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (este fondo es creado en el 2007).

En virtud de los intereses del presente trabajo, es importante hablar de los dos Fondos de Aportaciones Federales de aplicación Municipal en México.

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del cual se desprende:

a) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

De acuerdo con lo señalado en el artículo 32 de la L.C.F., este Fondo de Aportación Federal denominado F.A.I.S.M. se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la R.F.P., según la estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la R.F.P., el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

A su vez, se destinarán única y exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema para las siguientes obras: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural (Art. 32, párrafo 2º. L.C.F.).

Además, los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate (Art. 33, párrafo 4º. L.C.F.).⁵⁶

Los criterios para la distribución del F.A.I.S.M., se establecen mediante formulas que miden la pobreza extrema, a través de las necesidades básicas como lo son:

- Ingreso per cápita
- Nivel educativo promedio por hogar
- Disponibilidad de espacio de la vivienda
- Disponibilidad de drenaje
- Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Cabe recordar que el antecedente directo de este fondo, se dio en 1996, con la creación efímera de *RAMO 26*,⁵⁷ que era un *Fondo de Desarrollo Social Municipal (F.D.S.M.)*, este fondo se apoyó en la creación de fórmulas basadas en indicadores de pobreza que establecieron, a nivel municipal, masas carenciales de servicios públicos básicos, además de una brecha de pobreza medida de manera indirecta por medio del índice *Foster-Greer-Thorbecke*⁵⁸ para la distribución del nuevo F.D.S.M.

Las fórmulas ofrecían por primera vez la promesa de un proceso transparente en la asignación de recursos, sin embargo, mediante el uso de criterios objetivos de pobreza estas formulas resultan complejas y ambiguas para determinar estos indicadores.

En ese año (1996) se utilizaron dos fórmulas:

1. *El cálculo de Índice de Rezagos*⁵⁹ y,
2. *El cálculo del Índice de Pobreza por insuficiente de Ingresos.*

⁵⁶ Art. 33 párrafo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁵⁷ En antecedente directo de este fondo denominado Ramo 26, es el PRONASOL, que durante la administración del Presidente Zedillo (1994-2000) procedió rápidamente a dismantelar este programa sustituyéndolo por el FDSM, en atención a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, por tal razón, se fijaron formulas económicas que tenían la intención de erradicar la pobreza en los municipios mexicanos.

⁵⁸ Cf. DIAZ CAYEROS, Alberto y Sergio Silva. Op. Cit. Pág. 17.

⁵⁹ Para calcular el índice de rezagos se seleccionaron 4 variables que son: Porcentajes de población analfabeta mayor de 15 años; porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje; porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; y Porcentaje de población en localidades con menos de 5000 habitantes. Revista INDETEC, tomo 2, Núm. 100, mayo-junio, 1996, México. Pág. 343.

Estos antecedentes sirvieron de base para establecer nuevas fórmulas de distribución de los recursos, que se aplicaron a partir de 1998 al Ramo 20 “Desarrollo Social” y del Ramo 33 “Aportaciones Federales”.

Para entender lo complicado que resultan estas formulas, se cita la opinión del maestro Miguel Acosta Romero:

*“Creo que esta es una de las Leyes más complicadas (la Ley de Coordinación Fiscal) que existen en México, y específicamente el capítulo V, que seguramente no fue redactado por abogados, ya que las fórmulas matemáticas contenidas en los artículos 31 y 34 de dicha ley, no las entiende posiblemente más que los tecnócratas que las redactaron en su momento”.*⁶⁰

Por otra parte, los municipios que reciben los recursos del FAISM se obligan:

1. A dar a conocer a sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizarse, su costo, su ubicación, metas y beneficiarios.
2. Promover la participación de la comunidad en su destino, aplicación y vigencia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación.
3. Informar a sus habitantes sobre los resultados alcanzados, al término de cada ejercicio.
4. Proporcionar a la SEDESOL por conducto de los Estados, toda la información que ésta les requiera.

Con esta última obligación por parte de los municipios, se establece que estos recursos coartan la libertad financiera de los municipios, ya que como se ve, es necesario informar al Ejecutivo Federal sobre la aplicación de los recursos , los cuales están previamente destinados sobre propósitos establecidos por la Federación y no por las necesidades propias y particulares de cada municipio del país.

⁶⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*, Tomo I, 3ª ed., Porrúa, México, 1998. Pág. 505.

2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND).

Estos Fondos se determinarán anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Este Fondo se entregará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento. Asimismo, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

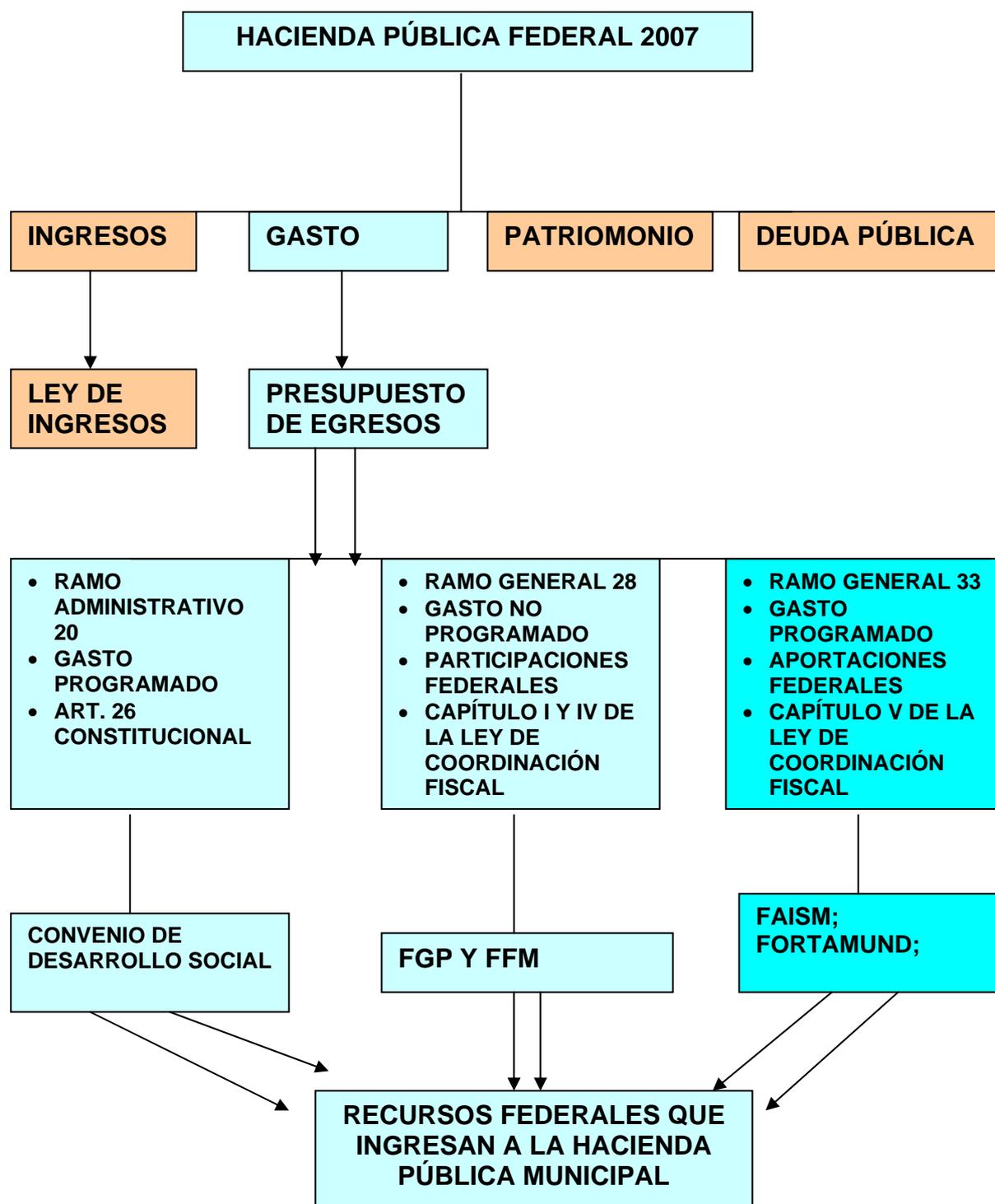
Como lo menciona el artículo 38 de la L.C.F., el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, distribuirá este Fondo en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Esta es una razón de más, donde se le restringen los recursos y por otro lado, los ingresos de un municipio están determinados por la transferencia que se reciben de los ingresos federales, es así como las finanzas municipales dependen de los recursos provenientes de dichas transferencias. “Este panorama de dependencia se profundizó a partir de 1998 con la inclusión del capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, el ramo 33 (Aportaciones Federales) del presupuesto de egresos de la federación”.⁶¹ Para concluir, se puede apuntar que aún existe la concentración de recursos fiscales por parte del gobierno federal, que en los años noventa centralizaba alrededor del 81% de los ingresos fiscales, dejando a los Estados solamente un 16% de estos, mientras que a los municipios se les proporcionaron un 3% de tales ingresos.

⁶¹ Cf. GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y otros. Op. Cit. Pág. 166.

2.3. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS FEDERAL Y SU IMPACTO EN LAS FINANZAS MUNICIPALES

Para comenzar a discernir este apartado, me parece apropiado ilustrar con un esquema la estructura orgánica de la Hacienda Pública Federal:



a) La Hacienda Pública Federal

El autor *Jacinto Faya Viesca*,⁶² establece que la Hacienda Pública es el gran marco de la actividad financiera estatal que comprende la totalidad de las medidas y las políticas financieras y económicas de que el Estado dispone para cumplir con sus fines. En este sentido, dicha actividad financiera tiene tres vertientes:

1. Desde el punto de vista económico, se concibe como los instrumentos de intervención económica activa en manos del Estado, de acuerdo con su estructura de Estado, es decir, si es un Estado con tendencia Liberal o de Bienestar. De esta manera, los ingresos no deben estar condicionados solo por los gastos sino también por la situación económica del país, con el fin de asegurar al sistema económico la estabilidad necesaria y el máximo desarrollo. (*Economía Financiera*⁶³)

2. Su carácter político, se encuentra en las características que lo producen y los fines que persigue, es decir, el Estado es quien determina el esquema económico, desde la obtención de los ingresos, los gastos, la planeación, la administración, etc., siempre delimitado por la política que se utilizará en los mecanismos para el desarrollo y fortalecimiento de la economía del propio Estado. En nuestro país, esta política se establece en los planes nacionales, los cuales contienen los objetivos de la política fiscal, de la política de ingresos, de la política monetaria, de la política de gasto público, de la política de comercio internacional, entre otros instrumentos específicos con que cuenta el Estado. (*Política Financiera*⁶⁴)

3. Desde una óptica jurídica, la actividad financiera tiene como principal sujeto al Estado y, por lo tanto, dicha actividad está contenida y regulada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, que el propio Estado establece para regular su economía. (*Derecho Financiero*⁶⁵)

⁶² Cf. FAYA VIESCA, Jacinto. *Finanzas Públicas* Edit. Porrúa, México, 1981. Pág. 10.

⁶³ Ha esto se le llama Economía Financiera, entendiéndola como la rama de la economía que estudia el aspecto económico de la actividad financiera, es decir, la ciencia que estudia el aspecto económico de la Hacienda Pública. Cf. FERREIRO LAPATZA, José Juan. *Curso de Derecho Financiero Español*. 23 ed., Vol. I, Edit. Marcial Pons, España, 2003. Pág. 26.

⁶⁴ “La Política Financiera se ocupa de determinar la elección de los gastos públicos a realizarse y de los recursos públicos a obtenerse para llevar a cabo un objetivo estatal determinado, en circunstancias de tiempo y lugar determinados [...] Constituye la parte dinámica de las finanzas públicas, por cuanto representa el uso, en función de objetivo determinados, de los instrumentos financieros (gastos y recursos públicos)”. VILLEGAS B. Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Tomo II, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1979. Pág. 250.

⁶⁵ La disciplina jurídica especializada en el estudio de las normas que regulan la actividad financiera, se le conoce como Derecho Financiero. Cf. *Ibíd.* Pág. 34.

Por todo lo anterior, se concluye que cuando se habla de la Actividad Financiera, se designa generalmente a todo lo concerniente a la Hacienda Pública.

De tal forma, que la Hacienda Pública se le define como el instrumento o herramienta utilizada por el gobierno para cumplir con los fines y objetivos que como conductor del Estado le corresponde realizar, esta puede realizarse en las siguientes formas:

1. *Funcional*, donde el aparato burocrático actúa obteniendo y aplicando los recursos públicos, que trae consigo la participación directa del contribuyente.

2. *Patrimonial*, que comprende el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de propiedad estatal.

Antes de continuar, es necesario establecer los dos puntos de vista de la hacienda pública, de acuerdo con los criterios establecidos por el autor Cesáreo Larios⁶⁶, estos son:

Bajo el punto de vista económico, la hacienda pública se conforma por los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio y por los rendimientos que se obtengan de su aprovechamiento.

En cambio, bajo el punto de vista administrativo, la hacienda pública se concibe como la actividad financiera que el Estado desarrolla para alcanzar sus fines. Manifestándose ésta cuando se realizan funciones de obtención de ingresos, administración del patrimonio, ejercicio del gasto, y manejo de la deuda pública. Aquí se ve la hacienda pública como parte actuante y dinámica de la administración pública ocupada y preocupada por obtener los ingresos que la ley le autoriza en el presupuesto de egresos, administrando el patrimonio conforme a la normatividad emitida para ese efecto y controlando la contratación, aplicación y pago de la deuda.

Por otra parte, es importante establecer que los elementos que integran la Hacienda Pública, son:

Ingreso Público, entendidos estos como las percepciones que, en dinero, o en especie, obtiene el Estado como autoridad, de los particulares, conforme a las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio. Se encuentra regulada por la *Ley de Ingresos de la Federación*, la cual es anual.

⁶⁶ LARIOS CONTRERAS, Cesáreo. *Funciones de control de la Hacienda Pública Municipal* Edit. Indetec, México, 2001. Pág. 69.

Gasto Público, es la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, la cual es de interés general y de acuerdo con las disposiciones legales, la cual se encuentra establecida en el Presupuesto de Egresos Federal que anualmente se discute y aprueba el Congreso de la Unión.

Patrimonio Nacional, “es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica”.⁶⁷

Anteriormente, se consideraba que el patrimonio nacional se componía de Bienes de dominio público de la Federación y de Bienes de Dominio privado de la Federación.⁶⁸

A partir de la reforma a la *Ley General de Bienes Nacionales* publicada en el D.O.F., el 20 de Mayo de 2004, se establece en el artículo 3º que son Bienes Nacionales:

- I. *Los señalados en los artículos 27, párrafo, cuarto, quinto y octava; 42, frac. cuarta y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- II. *Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;*
- III. *Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;*
- IV. *Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;*
- V. *Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía;*
- VI. *Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.*

Deuda Pública, “es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresa o a individuo de otros países, e instituciones internacionales (públicas y privadas). La deuda públicas es diferenciada considerada y calculada por los distintos gobiernos, éstos pueden extenderla o no a todas sus obligaciones, a las del sector público de empresas nacionalizadas, agencias públicas gobiernos estatales y municipales”.⁶⁹

⁶⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO P-Z. 11ª ed., Porrúa-IIIJ-UNAM, México, 1998. Pág. 2362.

⁶⁸ La anterior Ley General de Bienes Nacionales, fue decretada por el Presidente López Portillo, el 8 de enero de 1982 y durante varios años tuvo vigencia hasta que fue reformada en Mayo de 2004.

⁶⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO D-H. Op. Cit. Pág. 1128.

En atención con lo dispuesto en la *Ley General de Deuda Pública*, esta se encuentra constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de las entidades señaladas en el artículo primero de la ley referida.

Sin embargo, con el liberalismo económico, el presupuesto se convirtió en el más poderosos instrumento de la política económica y financiera de la hacienda pública; y con ello, se denoto su importancia para el desarrollo económico y social, ajustándose a un orden equitativo en la distribución del ingreso nacional.

b) El Presupuesto.

Se define al Presupuesto como “el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montaje máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”.⁷⁰ Es tanta la importancia del presupuesto, que en el ámbito jurídico se encuentra regulado por el *Derecho Presupuestal*,⁷¹ el cual tiene como principal objetivo regular el proceso de preparación, discusión, ejecución y control de los gastos públicos, y al mismo tiempo, ordenar el proceso de recaudación de los ingresos fiscales. En este orden de ideas, la doctrina jurídica ha desarrollado una serie de principios en materia presupuestal, pero es importante precisar, que en la doctrina internacional, en particular la europea, el presupuesto abarca tanto los ingresos, como los egresos del Estado; sin embargo, en nuestro país estos se encuentra separados, en dos cuerpos legales distintos, como lo son el *Presupuesto de Egresos* y la *Ley de Ingresos*, por tal motivo, solo se enumeraran las normas constitucionales que rigen el Derecho Presupuestal, estos son:

a) El Art. 73, fracción VII, de la Constitución faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

b) El Art. 74 Constitucional, facultan exclusivamente a la Cámara de Diputados, el examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, interpretando dicho artículo, se establece que primero se debe discutir la Ley de Ingresos, la cual debe adecuarse al presupuesto de Egresos.

⁷⁰ FERREIRO LAPATZA, José Juan. Op. Cit. Pág. 288.

⁷¹ Cf. RESTREPO Juan Camilo. Hacienda Pública. 5ª ed., Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2000. Pág., 201.

Respecto a la revisión de la Cuenta Pública la Constitución señala en ese mismo artículo que esta tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, la cual se apoyara en la entidad de fiscalización superior de la Federación.

c) En el artículo 75 Constitucional se establece que la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

d) El artículo 126 Constitucional es preciso al mencionar que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Con estos artículos Constitucionales se establece la naturaleza jurídica del presupuesto, de tal manera que con ello, se pueden establecer los principios presupuestarios que se rigen en nuestro país, y son:

1. El Principio de Universalidad. (Art. 126 Constitucional).⁷²
2. El Principio de Unidad. (Art. 73, Frac. VII, Constitucional), en este apartado se indica que sólo un presupuesto rige a toda la Federación.
3. El Principio de Anualidad. (Art. 74, frac. IV, Párrafo primero Constitucional), se establece que la Cámara de Diputados anualmente examina, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación.
4. El Principio de Especialidad. (Art. 74, Frac. IV, Párrafo quinto Constitucional), al señalar, a la fiscalización superior de la Federación como un ente especializado que apoyara a la Cámara de Diputados en revisar la Cuenta Pública.
5. El Principio de Equilibrio Presupuestario. (Art. 74, Frac. IV, párrafo Primero Constitucional), debe existir equilibrio entre los ingresos y el gasto público
6. El Principio de Planificación. (Art. 74, Frac. IV, Párrafo cuarto Constitucional), donde se establece que el Presupuesto tiene que cumplir con los objetivos contenidos en los programas, entendiendo que a partir de 1976 se aplico el modelo Presupuestal por Programas.

⁷² “Es decir, el presupuesto debe abarcar todos los gastos que realiza el Estado, debe ser universal en cuanto a la concepción de los gastos que eroga el Estado”. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 529.

Para entender como a funcionado el Presupuesto, es necesario establecer, que nuestro país ha vivido un proceso en dicho ámbito, de tal modo, que se puede dividir en tres momentos estos cambios, que a su vez, han establecido el rumbo económico, político y social del país.

En la primera etapa, se estableció un *Presupuesto Tradicional*, entendido esté como un instrumento administrativo y contable que centraba su interés en lo que el gobierno adquiriría para desarrollar su función, y solo proporcionaba información respecto a la utilización de los fondos asignados, los cuales se publicaban en la Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos de 1935. Con el *Presupuesto Tradicional* se producía un documento compuesto de claves con su asignación mensual y anual, por lo que únicamente detallaba las adquisiciones del gobierno, organizándolas en función de las entidades de la administración centralizada y paraestatal que efectuaban el gasto público, de acuerdo con las necesidades que debía satisfacer y con los que se planeaba hacer para solventarlas.

Este modelo de presupuesto fue “diseñado para facilitar la administración. contabilización y auditoría de las cuentas, y no para desarrollar la planeación económica y social del país”.⁷³ En las primeras décadas, este modelo funcionaba exitosamente, principalmente por la situación económica que se vivía a nivel mundial, sin embargo, en la década de los setentas comenzó a replantearse un nuevo modelo, esto debido a que dicho presupuesto únicamente indicaba quien gastaba, pero no los objetivos y metas del programa de gasto público, ni su significado en la economía nacional, por otra parte, existía una falta de control sobre los resultados obtenidos y sobre las metas que se dejaban de alcanzar.

Ante estas circunstancias, en 1974, el presidente Luis Echeverría dio instrucciones para cambiar el sistema tradicional del presupuesto que se había venido utilizando, por un sistema de transición que se llamo de “*orientación programática*”.⁷⁴ Este fue el primer ensayo antes de la adopción en definitiva del

⁷³ CHAPOY BONIFAZ, Dolores. *Planeación, Programación y Presupuestación*. Edit. UNAM, México, 2003. Pág. 112. Además como se explico a principios de este capítulo, y con apoyo de la autora antes citada, el Partido Nacional Revolucionario elaboro un Plan Económico Sexenal (1934-1940), en el cual, se ajustaban metas económicas y sociales. Más tarde, con la situación de la Guerra Mundial, nuestro país aumento considerablemente sus exportaciones y comenzó un proceso incipiente de industrialización, por la imposibilidad de importar artículos extranjeros, esto dio un auge denominado “*El Milagro Mexicano*”, donde el Estado Mexicano intervenía activamente en las actividades productivas, comerciales y financieras, creando y desarrollando numerosas empresas estatales. Desafortunadamente este Modelo de Presupuesto se fue deteriorando a partir de los años sesenta y empezó a entrar en crisis.

⁷⁴ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Edit. UNAM. México, 1992. Pág. 87.

modelo de Presupuesto por Programas que entraría en vigencia en el sexenio del Presidente José López Portillo.

La segunda etapa, se puede decir que comenzó, en diciembre de 1976 cuando se abrogó la *Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos* de 1935 y se expidió la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, que entró en vigor al año siguiente (1977), con lo cual se racionalizaba la gestión pública al implantar el denominado Presupuesto por Programas que se origina por la necesidad de optimizar los recursos ante la complejidad del sector público y las crecientes necesidades sociales y económicas; esta técnica se orienta a identificar con mayor precisión las mejores alternativas de gasto para cumplir con los objetivos nacionales que el gobierno se propone en las distintas áreas de su competencia.

Cabe recordar que en el sexenio del presidente Echeverría (1970-1976) a través de la Secretaría de Gobernación centralizó la conducción de la política y la economía del país. Más tarde, el ex-secretario de Hacienda, López Portillo asciende a la presidencia de la República (1976-1982), con la reforma arriba citada, es creada la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, la cual enalteció el papel de los peritos en economía dentro de la administración pública, además de adoptar las recomendaciones respecto a las políticas presupuestarias que aconsejó la *Organización de las Naciones Unidas (ONU)*⁷⁵ en la década de los sesenta.

Para la autora Dolores Chapoy, a partir de 1976, el cambio de régimen de los políticos al régimen de los tecnócratas, desplazo a la estructura política de su papel como semillero de presidentes, de esta manera, el sector económico se convirtió en el único acceso a la Presidencia, haciendo una aseveración que comparto, cuando menciona que *“cinco sexenios de crisis hacen patente que la fusión de la economía en la política ha sido nefasta para el país”*.⁷⁶

⁷⁵ Para Jacinto Faya en su obra ya referida de 1981, cita las recomendaciones que hace la ONU, y es a partir de 1976 cuando inician los periodos donde el país comienza a pedir prestamos al extranjero, siendo un requisito indispensable el modificar la elaboración de su presupuesto, esta recomendación consistía en que “los acuerdos internacionales de créditos contingentes deben contar con el apoyo de fondos nacionales de estabilización relacionados con el presupuesto y arrastrados de un año a otro. Estos fondos pueden contribuir a evitar el impacto de las influencias externas desfavorables y superar la adaptación de la economía nacional a los cambios”, de esta manera, el Estado Mexicano justificaba ante los organismos financieros internacionales en que iba utilizar los recursos económicos producto de los prestamos de dichas instituciones. Pág. 254.

Por otra parte, MARTNER, Gonzalo, señala que en julio de 1962 la Subdirección Fiscal y Financiera de Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, preparo *el Manual de Presupuesto por Programas y Actividades*, con ello, “el sistema presupuestal por programas y actividades ha sido introducido en los países más avanzados como una forma de racionalizar el gasto público, de orientarlo en el largo plazo, y de mejorar la selección de las actividades gubernamentales. Op. Cit. Pág. 289.

⁷⁶ CHAPOY BONIFAZ, Dolores. Op. Cit. Pág. 106. En el sexenio del último presidente Priista, el economista Ernesto Zedillo (1994-2000), se suprimió la Secretaría de Programación y Presupuesto, devolviendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones de planear el desarrollo y decidir los objetivos del gasto público y su monto.

Con estos cambios se modificó el *Presupuesto Tradicional* por un modelo de *Presupuesto por Programas*. Cabe precisar, que la técnica del presupuesto por programas se sustenta en la estructura programática, la cual se integra mediante la agrupación de las actividades de un organismo en función de los objetivos que pretende alcanzar. Esta estructura deberá presentar en forma ordenada y coherente los programas y subprogramas, incluyendo las metas que se pretendan lograr y los efectos que la acción del organismo en el medio hacia el cual orienta sus actividades.

Además, este *Modelo Presupuestario* contiene diversas características: es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo; es de corto plazo; es una técnica especializada; utiliza dimensiones reales y financieras a la vez; y abarca un campo interdisciplinario.⁷⁷

Desde la entrada en vigor de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, en diciembre de 1976, autores como Jacinto Faya⁷⁸ –en su obra de 1981- señalaba, que lo significativo de la reforma presupuestaria radicaba en que está había adquirido un rango político, jurídico y administrativo. En sus palabras manifestaba que con esta nueva concepción del gasto público, se amarraría la eficiencia y la eficacia del presupuesto a los grandes principios políticos y constitucionales, que esta inspirado todo Estado Social de Derecho. A su vez, detecto un gran problema con la entrada en vigor de dicho modelo de *Presupuesto por Programas*, este fue, el de fijar los criterios para decidir las asignaciones de recursos para los diferentes programas.

Sin embargo, esta reforma significó la construcción del camino al *Liberalismo Económico*, y la salida del modelo del *Estado de Bienestar* en nuestro país, y el temor del autor antes citado, se cumplió, ya que estas reformas se dieron durante los regímenes presidenciales del Partido Hegemónico, como lo fue el PRI, y con ello, se centralizaron los recursos y existía una nula fiscalización y rendición de cuentas, en esas épocas, el Presidencialismo estaba en su máximo expresión y no existía una oposición al régimen.

⁷⁷ Cf. MARTNER, Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por Programas*. 20ª ed., Siglo XXI, México, 1998. Pág. 33. Para la autora Dolores Chapoy, la *Programación Presupuestal* es una técnica especializada auxiliar en la planeación del desarrollo en la que participan muchas disciplinas, con el fin de hacer congruentes los objetivos y las metas a través de los programas específicos. Op. Cit. Pág. 121.

⁷⁸Cf. FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. Págs. 398-399.

Por su parte, dentro del *Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, se establecía la programación-presupuestación del gasto público federal, la cual comprendía:

- I. *Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y ;*
- II. *Las previsiones de gasto corriente, Inversión física, Inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole.*

Esta programación del gasto público se realizó con base en:

1. Las políticas y directrices del programa de acción del sector público federal.
2. La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior.
3. El marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente.
4. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría.
5. El programa financiero general que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para dejar claro en que consiste el Presupuesto por Programas, parece apropiado citar a la autora Dolores B. Chapoy, quien lo define como:

*“el instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicables, que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que ésta entraña, con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo”.*⁷⁹

El tercer momento, se da a partir de la abrogación de la anterior *Ley de Presupuesto de 1976*, y la entrada en vigor de la *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH)*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, entre sus principales innovaciones se pueden mencionar las siguientes:

⁷⁹ CHAPOY, Dolores. Op. Cit. Pág. 109.

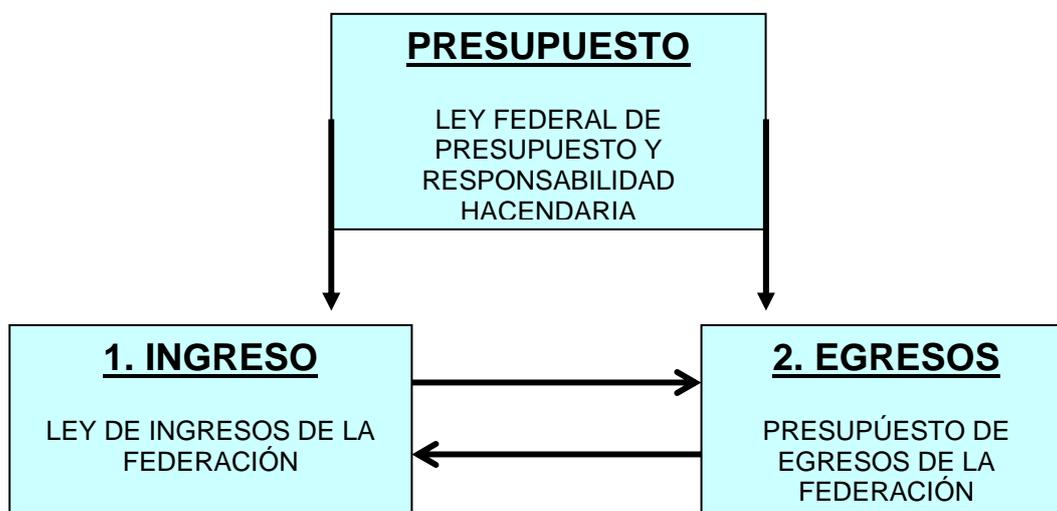
- La *Estructura Programática*, que se define como el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.
- El Gasto Público Federal se dividió en Gasto programable -erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población- y Gasto no programable -erogaciones a cargo de la Federación que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población-.
- Se crean los Ramos administrativos, Ramos autónomos y Ramos generales.
- Se crea un Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual tiene la tarea de realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos.
- Se establecen Subsidios, así como transferencias, los cuales se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.
- Respecto a la Austeridad y Disciplina Presupuestaria se tomarán medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo.
- En la regionalización del gasto para proyectos de inversión deberá tener un destino geográfico específico.
- Respecto a los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos, y contribuyan a medir los avances en la ejecución de programas y proyectos y, en general, que permitan medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto público federal, los ingresos, la administración de la deuda incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.
- Las dependencias formularán los reportes financieros: hoja de trabajo o balanza, análisis de cuentas de erario, estado del ejercicio del presupuesto, analítico de ingresos y análisis de la deuda, y los estados financieros que en su caso establezcan las normas correspondientes.

- Los ejecutores de gasto, en el manejo de los recursos públicos federales, deberán observar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- La Secretaría de Hacienda realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades.
- La Responsabilidad Hacendaria es la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión.
- Se establece una serie de Sanciones e Indemnizaciones, sobre los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la Ley, los cuales serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Auditoría Superior de la Federación ejercerá las atribuciones que, conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y las demás disposiciones aplicables, le correspondan en materia de responsabilidades.

En esta nueva etapa del Presupuesto, el Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto: El Poder Legislativo; El Poder Judicial; Los entes autónomos; Los tribunales administrativos; La Procuraduría General de la República; La Presidencia de la República; Las dependencias, y Las entidades, los cuales están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos.

Al respecto, se menciona que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales; Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría dentro del marco macroeconómico de mediano plazo.

Por lo antes expuesto, es preciso mencionar que el Presupuesto se encuentra dividido en Ingresos y Egresos, para ilustrar esta aseveración, elaboré el siguiente esquema que a continuación explicaré:



1. La Ley de Ingresos de la Federación.

Se define a esta ley como el instrumento normativo de vigencia anual, la cual contendrá los lineamientos de la política de financiamiento diseñada en el Plan Nacional de Desarrollo, además orienta las políticas financiera, monetaria, crediticia, de deuda pública y de ingreso. Es importante destacar, que la Ley de Ingresos Federal, será aprobada por el Congreso de la Unión, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.

De acuerdo con el artículo 40 de la LFPRH, el proyecto de Ley de Ingresos contendrá:

1. La exposición de motivos en la que se señale:

- a)** *La política de ingresos del Ejecutivo Federal;*
- b)** *Los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales;*
- c)** *La estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;*
- d)** *La explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo los estímulos, así como los remanentes de Banco de México y su composición;*
- e)** *La propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales;*
- f)** *La evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso;*

g) La estimación de las amortizaciones para el año que se presupuesta y el calendario de amortizaciones de los siguientes ejercicios fiscales;

h) La estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público para el año que se presupuesta y los siguientes cinco ejercicios fiscales.

Para explicarlo su importancia, se ejemplificará con La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 2007, publicada en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 27 de diciembre de 2006, la cual establece en su artículo primero los montos de recursos que espera captar por los distintos rubros de ingresos el gobierno federal.

INGRESOS FEDERALES ESTIMADOS PARA 2007

<u>Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2007, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:</u>	
CONCEPTO	MILLONES DE PESOS
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL:	1,511,815.7
I. Impuestos:	1,003,841.0
II. Contribuciones de mejoras:	17.6
III. Derechos:	471,353.2
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	1,473.3
V. Productos:	7,721.8
VI. Aprovechamientos:	27,408.8
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS:	726,596.8
VII. Ingresos de organismos y empresas:	589,663.8
VIII. Aportaciones de seguridad social:	136,933.0
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:	22,000.0
IX. Ingresos derivados de financiamientos:.....	22,000.0
<u>TOTAL DE INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO:</u>	<u>2,260,412.5</u>

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2007 publicado en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 27 de diciembre de 2006.

Como se puede observar el funcionamiento del S.N.C.F. consiste en que la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales, los Estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.

Al respecto, la S.C.J.N. resolvió en la Jurisprudencia con el rubro: **Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Efectos de la celebración de los convenios de adhesión al Sistema Nacional relativo de la Potestad Tributaria Local**, lo siguiente:

“Cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imposables que se encuentren gravados por un impuesto Federal participable, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo, ni en el negativo, correspondiente a la exención de impuestos, sino en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos. Por otra parte, en razón de que al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local renunció a imponer las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables, ello conlleva, incluso a la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la potestad relativa, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello...”⁸⁰

Como se expresó con esta tesis jurisprudencial, la base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que los Estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación, mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el gobierno federal, a cambio de tener derecho a obtener una participación en los fondos federales, los cuales están estimados en la R.F.P.

Actualmente, todas las entidades federativas se han adherido al S.N.C.F., con la intención de que le sean asignados un mayor número de recursos, los cuales son distribuidos a través de Participaciones Federales y Aportaciones Federales.

⁸⁰ Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIII, Mayo de 2001 Página: 293 Tesis: 2a./J. 17/2001 Materia(s): Constitucional., Administrativa. Jurisprudencia.

Al respecto, Serna de la Garza, describe:

*“Este tipo de convenios, ha hecho que los dos impuestos más importantes (IVA, ISR), sean establecidos y administrados por la Federación (a pesar de que ninguno de estos dos impuestos se hayan asignado de manera expresa al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX constitucional, que es el artículo que establece la lista de impuestos que le corresponden a la Federación). Esta situación ha hecho que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es un indicador del grado de dependencia financiera de los Estados y de los municipios en relación con la Federación”.*⁸¹

Después de casi 30 años de estar funcionando el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1978), cuya naturaleza jurídica se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, se han manifestado estas características:

- Los Estados por adhesión al S.N.C.F., pierden la competencia tributaria en la mayoría de las fuentes de ingreso. Sin embargo, los ingresos de los Estados coordinados, tienden a recibir un mayor número de recursos vía participaciones las cuales se fortalecen, así como el aparato recaudatorio para ejercer funciones de administración de impuestos federales (I.V.A.).
- Se han probado diversos criterios de distribución de participaciones, el artículo segundo de la actual L.C.F., establece tres criterios de distribución del Fondo General de Participaciones a los Estados: Distributivo, Resarcidor y Nivelatorio.
- Los Municipios colaboran en la recaudación de algunas fuentes de ingresos federales (Multas no Fiscales).
- En 1997, la Federación reasume la administración del I.V.A. y surge un nuevo convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, contexto en el que las Entidades Federativas optan por asumir la administración integral o parcial de impuestos federales a cambio de un incentivo económico, como es el caso del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (Art. 2. L.C.F.).

⁸¹ SERNA DE LA GARZA, José María. Op. Cit. Pág. 23. Este mismo autor en su obra, *Los Aspectos Constitucionales de una Posible Reforma del Federalismo Fiscal Mexicano*, reafirma esta postura al señalar “que dos impuestos por excelencia, que en la práctica mexicana ha hecho federales, como lo son el I.S.R. y el I.V.A., no están mencionadas expresamente por la Constitución entre aquellos que puede crear la federación”. En Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., Op. Cit. Pág. 110.

Para entender la importancia del S.N.C.F. en los ingresos federales, solo basta analizar el total de los ingresos estimados para el año 2007 (2 billones 260 mil 412.5 millones de pesos), de los cuales, la Recaudación Federal Participable obtendrá 1 billón 275 mil 413 millones de pesos.⁸²

Por otra parte, se puede definir **la Recaudación Federal Participable (R.F.P.)** como las cifras de ingresos de la federación que se toma como referencia para calcular participaciones y estimar los fondos de aportación que se distribuyen a los Estados y sus municipios.

De acuerdo, con el artículo 2 de la actual L.C.F., la R.F.P. será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos recaudados, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

A su vez, no se incluirán en la R.F.P., 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 participen las entidades en los términos del artículo 3o-A de L.C.F.; 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; 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.

Por esta razón, el sistema de redistribución de recursos federales hacia los Estados y sus municipios contemplado en la L.C.F. toma como base para el cálculo a la R.F.P., el cual es un elemento indispensable en la determinación de las participaciones y fondos federales de aportación.

⁸² SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, comunicado de prensa 110-2006, referente a la aprobación del Programa Económico 2007. *Vid.* Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007.

2. El Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para el autor Narciso Sánchez establece que:

*“El presupuesto de egresos del Estado, es el documento mediante el cual se asignan los fondos públicos a los programas de los Poderes Públicos por realizarse en un año fiscal, con el firme propósito de que todos sus gastos e inversiones queden debidamente especificados y protegidos con dicho documento”.*⁸³

El presupuesto es, en primer lugar, un estimativo de los ingresos fiscales, y segundo, es la estructura programable de los gastos que realiza la Federación para cumplir con sus fines.

Cabe mencionar que la Federación como en las entidades federativas, el presupuesto de egresos, es elaborado por el Poder Ejecutivo, por medio de la dependencia responsable de sus fianzas públicas como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y es sometido para su aprobación al Poder Legislativo dentro de las condiciones y términos marcados en la Constitución.

Así las cosas, el presupuesto de egresos es el único instrumento en el cual se pueden determinar el monto y el ejercicio del gasto público para un año determinado, y por lo tanto, ningún egreso puede efectuarse en la Federación, en las Entidades Federativas y en los Municipios si no está contemplado por el presupuesto correspondiente, argumento que tiene su apoyo en los artículos 74 fracción IV, 115 fracción IV Y 126 de la Norma Suprema Federal. De igual forma, se establecen las erogaciones contempladas y que serán ejercidas por los Poderes Públicos Federales, Estatales y Municipales, incluyéndose a sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Es importante manifestar que el presupuesto es el documento más eficaz para la programación de actividades, y en esa virtud tiene una estrecha vinculación con la planeación económica pública, en la atención de objetivos generales y específicos del desarrollo nacional, por ello, es indiscutible la circunstancia de que el *Presupuesto de Egresos Federal*, es un instrumento de ejecución del respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

⁸³ SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. 2ª ed., Porrúa, México, 2002. Pág. 92.

Antes de continuar, se debe precisar primeramente que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en apego con el artículo 41 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)* contendrá:

I. La exposición de motivos en la que se señale

- a) La política de gasto del Ejecutivo Federal;*
- b) Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;*
- c) Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales;*
- d) La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;*
- e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley.*

Por su parte, la Secretaría de Hacienda es quien prepara el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual se integran en él los proyectos de presupuesto de cada una de las entidades que componen el sector público federal. Para la formulación de éstos, cada una de ellas toma en cuenta la política de gasto público fijada por el Ejecutivo Federal, el programa financiero general elaborado por la Secretaría de Hacienda, las políticas y directrices del Programa Anual Global del sector público federal, y las de su propio programa operativo anual preliminar. También debe atender a los ingresos y gastos reales del ejercicio anterior; a la interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo Federal.⁸⁴

Por esta situación, el gasto neto total previsto en el **Presupuesto de Egresos del año 2007, importa la cantidad de \$2,260,412,500,000.000 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación.** Esto significa que se mantiene el criterio de equilibrio presupuestal al equiparar el monto de ingresos y egresos presupuestados en el Estado Federal Mexicano.

A continuación se transcribe la tabla contenida en el Anexo 1 del decreto que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007 publicado en el Diario Oficial de la Federación del jueves 28 de diciembre de 2006.

⁸⁴ Cf. CHAPOY BONIFAZ, Dolores. Op. Cit. Pág. 45.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2007

ANEXO 1. GASTO NETO TOTAL (pesos)

A: RAMOS AUTÓNOMOS	40,9 3,569,480
Gasto Programable	
01 Poder Legislativo	7,458,702,793
Cámara de Senadores	2,075,560,226
Cámara de Diputados	4,604,471,099
Auditoría Superior de la Federación	778,671,468
03 Poder Judicial	25,229,513,906
Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,170,357,772
Consejo de la Judicatura Federal	20,930,391,468
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,128,764,666
22 Instituto Federal Electoral	7,434,388,607
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	800,964,174
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	544,550,770,304
Gasto Programable	
02 Presidencia de la República	1,608,518,781
04 Gobernación.....	5,083,252,769
05 Relaciones Exteriores.....	4,836,030,085
06 Hacienda y Crédito Público.....	34,358,500,000
07 Defensa Nacional	32,200,896,500
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	58,384,700,000
09 Comunicaciones y Transportes	39,168,200,000
10 Economía	8,233,128,567
11 Educación Pública	151,963,400,000
12 Salud	55,583,155,867
13 Marina	10,951,321,100
14 Trabajo y Previsión Social	3,234,715,603
15 Reforma Agraria	4,772,300,000
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	29,006,275,388
17 Procuraduría General de la República.....	9,216,539,400
18 Energía	32,793,298,748
20 Desarrollo Social	35,108,468,380
21 Turismo	1,822,700,000
27 Función Pública	1,318,200,000
31 Tribunales Agrarios	794,000,000
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,031,780,128
36 Seguridad Pública.....	13,664,682,654
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	86,057,376
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	9,330,648,958
C: RAMOS GENERALES	1,164,468,431,153
Gasto Programable	
19 Aportaciones a Seguridad Social	191,994,400,000
23 Provisiones Salariales y Económicas.....	51,612,346,359
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.....	39,922,600,000
**33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios ...	332,298,087,595
Gasto No Programable	
24 Deuda Pública	185,185,600,285
**28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.....	324,281,091,999
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	12,000,000,000
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	27,174,304,915

D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	719,571,885,500
Gasto Programable	
GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	80,919,900,000
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	237,801,900,000
TOQ Comisión Federal de Electricidad.....	181,981,900,000
T1O Luz y Fuerza del Centro	27,315,300,000
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	140,802,800,000
Gasto No Programable	
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:.....	50,750,085,500
TOQ Comisión Federal de Electricidad	9,254,466,860
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	41,495,618,640
Resta por concepto e subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas en el gasto e la Administración Pública Federal Centralizada y que cubren parcialmente los presupuestos e las entidades a que se refiere el Anexo 1.D	209,102,156,437
GASTO NETO TOTAL.....	2,260,412,500,000

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2007 publicado en el Diario Oficial de la Federación del jueves 28 de diciembre de 2006.⁸⁵

Como ya se ha manifestado, en nuestro país se tiene una *Presupuesto Programático*, es decir, con una estructura programática, la cual se entiende como el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones de quienes ejecutan de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como delimitar la aplicación del gasto y permitir conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

⁸⁵ Para comprender mejor el cuadro y los conceptos vertidos en el mismo se definirá cada uno, de acuerdo con la L.F.P.R.H:
Gasto neto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

Gasto programable: las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Gasto no programable: las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Gasto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

Presupuesto de Egresos: el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, los anexos y tomos.

Ramo: la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos.

Ramos Administrativos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos.

Ramos Autónomos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos.

Ramos Generales: los ramos cuya asignación de recursos se prevé en el Presupuesto de Egresos derivada de disposiciones legales o por disposición expresa de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas.

En este sentido, el Presupuesto de Egresos es el documento mediante el cual se asignan recursos a los programas que han de realizarse en un año fiscal, por consecuencia, el gasto público sienta sus bases en presupuestos formulados con apoyo en programas anuales que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

A continuación, se establecen las Partidas Presupuestales Federales que ingresan en las haciendas estatales y municipales:

2.1. RAMO 20 DESARROLLO SOCIAL



Primeramente, es necesario establecer que el denominado “*Ramo 20 Desarrollo Social*”⁸⁶, se puede definir como los subsidios federales para el desarrollo social, el cual esta contemplado en la partida presupuestal del mismo nombre, además pertenece a un *Ramo Administrativo*⁸⁷ con un gasto programable, es decir, son recursos que la Federación reparte para la realización y en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

De esta manera, los recursos federales del Ramo 20 se destinan exclusivamente a la población en pobreza extrema, aunado a que la totalidad de su ejercicio deberá acordarse en los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal celebre con los Gobiernos de los Estados, quienes serán responsables de la correcta aplicación de los recursos que se les asignen para ejecutar los programas, y cuando se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, después de escuchar la opinión del Gobierno Estatal, podrán suspenderse y, en su caso, solicitar su reintegro.

⁸⁶ De acuerdo con la investigación realizada, este Ramo tiene como principal antecedente el Ramo 26, creado en 1996, ver Pág. 109.

⁸⁷ El artículo 2, fracción XLI de la LFPRH, se establece que por medio de los **Ramos Administrativos**, se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos.

Y se concluye que estos fondos son de naturaleza distinta a la de la Participaciones Federales, así como también es distinta a las de las Aportaciones Federales.⁸⁸

Por otra parte, el artículo 2, fracción LII, de la L.F.P.R.H. establece que los subsidios son las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

De esta manera, este subsidio federal tiene su origen en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y están regulados en los artículos 33 y 34, fracciones II y V de la Ley de Planeación.

Los principales objetivos del Ramo 20 son:

- 1) Se faculta al titular del Ejecutivo Federal para celebrar convenios de coordinación con los Gobiernos Estatales
- 2) En que ambos ordenes de gobierno coadyuven a que se consigan los fines de la planeación nacional.
- 3) Que se organicen de manera conjunta las acciones a realizar por la Federación y los Estados.
- 4) Que se propicie la planeación de desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia, con la planeación nacional que favorezca el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

El Ramo 20 funciona a través de la celebración de los *Convenios de Desarrollo Social*, que son instrumentos jurídico, administrativo, programático y financiero, que se basa en las orientaciones de las políticas de los gobiernos federales y estatales, que den respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. Cabe precisar, que el texto de los convenios que anualmente el gobierno federal celebra con cada una de las Estados se refiere específicamente a los proyectos particulares de cada uno de ellos.

⁸⁸ Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada “*SUBSIDIOS FEDERALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL. SON DE NATURALEZA DISTINTA A LAS APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Septiembre de 2005. Página: 1160 Tesis: P./J. 112/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

Con la celebración de dicho convenio, se efectúan acciones conjuntas entre las administraciones Federal, Estatal y municipal, haciendo posible vincular las economías rural y urbanas, esto con el objeto de descentralizar las actividades y servicios gubernamentales, así como el fortalecimiento de lo municipios con el fin de impulsar el progreso del país.⁸⁹

De acuerdo con el artículo 27 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2007, los programas de subsidio del *Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social* se destinarán exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y de marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la *Secretaría de Desarrollo Social*, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas. Los recursos de dichos programas se ejercerán conforme a las reglas de operación emitidas y las demás disposiciones aplicables.

Dentro de ese mismo artículo 27 se contempla que para estos fines, el Ramo Administrativo 20 considera la siguiente estructura:

I. Los programas para el Desarrollo local, Microrregiones; de Opciones Productivas; Hábitat; de Empleo Temporal; de Atención a Jornaleros Agrícolas; de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales; 3x1 para Migrantes; y. Jóvenes por México, y; II. Los programas de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda. Tu Casa; de Vivienda Rural; de Abasto Social de leche. a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; de Abasto Rural y de Apoyo alimentario, a cargo de Diconsa. S.A. de C.V.; de Desarrollo Humano Oportunidades; de Coinversión Social; del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, FONART; y. del Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores, INAPAM.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2007, los recursos destinados para el Ramo Administrativo de Desarrollo Social (RAMO 20) es de \$35 mil 108 millones 468 mil 380 pesos.

⁸⁹ Cf. CHAPOY BONIFAZ, Dolores. Op. Cit. Pág. 46. Además se debe precisar los esquemas a través de los cuales el gobierno estatal y municipal han de participar en la planeación y cumplimiento de las acciones ejercidas por los programas que se implanten dentro del marco de los Convenios de Desarrollo Social.

A continuación, se ilustrarán los recursos que se destinarán en cada uno de los programas de subsidio federal.

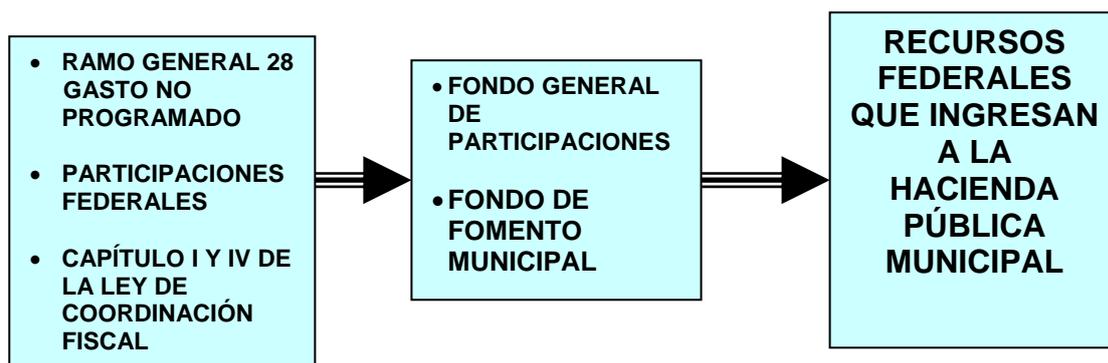
**PRESUPUESTO DESTINADO AL RAMO ADMINISTRATIVO 20 DESARROLLO SOCIAL
2007**

PROGRAMAS PRIORITARIOS (MILLONES DE PESOS DE 2007) RAMO ADMINISTRATIVO 20: DESARROLLO SOCIAL	
LISTADO DE PROGRAMAS.....	RECURSOS APROBADOS
Programa Hábitat.....	2,190.4
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa".....	1,595.1
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	15,608.1
Sistema de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.....	1,000.0
Rescate de Espacios Públicos	1,000.0
Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales.....	6,250.0
Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S.A. de C.V.	750.0
Programa para el Desarrollo Local (MICRORREGIONES).....	940.0
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, S.A. de C.V.....	350.0
Programa de Empleo Temporal.....	319.5
Programa 3 X 1 para Migrantes.....	220.0
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.....	160.0
Programa de Coinversión Social.....	196.7
Programa de Vivienda Rural.....	509.0
Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A. de C.V.....	350.0
Programa de Opciones Productivas	900.0
Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA, S.A. de C.V.....	500.0
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres.....	200.0
Programa de Atención a los Adultos Mayores.....	300.0
Oportunidades Energético	3,500.0
TOTAL ESTIMADO.....	35,108.4

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2007 publicado en el Diario Oficial de la Federación del jueves 28 de diciembre de 2006.

De lo anterior, se puede concluir que el Ramos Administrativo 20, es distribuido a través de la reglas establecidas en la Ley general de Desarrollo Social y por otra parte, se toman criterios para la distribución de dichos recursos por parte de la Secretaria de Desarrollo Social, que es un organismo centralizado de la administración pública federal, es decir, que esta bajo las ordenes del Ejecutivo Federal, y es esta dependencia quien establece los criterios para determinar que poblaciones se encuentren en condición de pobreza y de marginación en nuestro país, sin considerar los criterios u los registros oficiales de organismos descentralizados o desconcentrados como los son el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (I.N.E.G.I.) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), por tal razón, se puede comprender que existe una distribución dependiente de las necesidades políticas del Ejecutivo Federal, y ninguna circunstancia de garantía para los Estados y Municipios del país.

2.2. RAMO 28 PARTICIPACIONES FEDERALES



Para explicar el cuadro, es necesario establecer que un Ramo es la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos; por otro lado, se entiende por Ramos General: los ramos cuya asignación de recursos se prevé en el Presupuesto de Egresos y que derivada de disposiciones legales o por disposición expresa de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas.

De acuerdo con la forma en que se realiza el presupuesto, se establece dos tipos de gastos, unos son los Programados –son los que controla directamente el destino de los recursos y que ninguna unidad de gobierno puede utilizarlo para fines distintos a los señalados por la Federación- y por otro lado, están los gastos no Programados –recursos que utilizan libremente los Estados y los Municipios para solventar sus gastos de acuerdo con las necesidades y sus prioridades sin la intervención y sin el control de la Federación-, siendo estos últimos, donde encuentra su naturaleza jurídica las Participaciones Federales.

En este sentido, las Participaciones Federales representan la mayor fuente de ingresos para sus haciendas públicas, ya que las Entidades federativas y municipios recibirán por este concepto un total de **\$324,281,091,999.000 pesos**⁹⁰ en el 2007, el cual es un gasto no programado.

Para los Municipios esta manera de Programar el Presupuesto Federal, tiene como principal objetivo, el centralizar la distribución de recursos, debido a que son obligados literalmente por las Entidades Federativas a firmar el convenio de

⁹⁰ Recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2007 publicado en el Diario Oficial de la Federación del jueves 28 de diciembre de 2006.

adhesión al S.N.C.F. que tiene su naturaleza en la L.C.F., para que puedan recibir mayores recursos y con ello, se comprometen a declinar sus potestades tributarias que constitucionalmente les corresponde, es decir, que se subordinan a la Federación.⁹¹

Sin embargo, con la reforma constitucional de 1983, las Participaciones Federales se integraron constitucionalmente a la *Administración Libre de su Hacendaria de los municipios*, los cuales se encuentran en el Art. 115, fracción IV, inciso b), que a la letra dice:

Artículo 115. Los Estados adoptaran, 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:

l...

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)

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...

Antes de continuar, es preciso definir a las Participaciones Federales, para ello, la autora María Jesús de Miguel Calzado señala que son:

“parte de los ingresos fiscales de la Federación o de los Estados, que un nivel de gobierno transfiere a otro por diversas razones. De esa manera la Federación, los Estados y los Municipios comparten los ingresos fiscales de algunos de ellos en vez de establecer en cada nivel impuestos que recaerían sobre las mismas fuentes y duplicarían las cargas fiscales de los contribuyentes, además de multiplicar las obligaciones administrativas de los particulares y los costos de control de las autoridades. Éste es el problema conocido en México y en otros países como doble o múltiple tributación o concurrencia impositiva, que en el pasado fue la causa principal de anarquía del sistema fiscal de nuestro país.”⁹²

⁹¹ Cf. El texto de la Tesis Aislada denominada “COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE GUERRERO. EN EL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, CELEBRADO EL 19 DE OCTUBRE DE 1979, LA REFERIDA ENTIDAD SE OBLIGÓ A NO MANTENER EN VIGOR, NI CREAR IMPUESTOS ESTATALES O MUNICIPALES QUE CONTRARÍEN LOS LÍMITES SEÑALADOS EN DIVERSAS LEYES FEDERALES” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Diciembre de 2000. Página: 429 Tesis: 2ª. CLXVIII/2005 Materia(s): Constitucional. Administrativa. Tesis aislada.

⁹² MIGUEL CALZADO, de María de Jesús. “Coordinación Fiscal” en Chapoy Bonifaz Dolores, coord.. Op. Cit. Pág. 162.

*Valencia Carmona*⁹³ en este mismo sentido, manifiesta que se crearon las Participaciones Federales con el propósito de promover la Coordinación Fiscal, para que no se produjera el problema de la doble imposición, que se presenta cuando concurren en el mismo gravamen la Federación, los Estados o los propios municipio.

Conforme a lo establecido en los capítulos I y IV, de la Ley de Coordinación Fiscal, que regulan las Participaciones Federales, señalan que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero para evitar una doble tributación entre ellos se firma un convenio de adhesión, mediante el cual convienen en que los montos que se obtengan sean entregados a la Federación y ésta a su vez los redistribuya con participación a los Estados y Municipios coordinados, es decir, “el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones, en los términos de los dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación”.⁹⁴

Con ello, las Participaciones Federales correspondientes a los Estados y Municipios se pagan a través de dos fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fomento Municipal. Esta situación a representado que dichos fondos de carácter federal sean una importante fuente de ingresos para los municipios, pero también los han hecho depender menos de sus ingresos propios. En este sentido, ha habido un incremento vertiginoso de las participaciones en la estructura de los ingresos municipales.

De lo antes explicado se puede entender por Participaciones Federales a los recursos que obtienen las entidades federativas (Estados y Distrito Federal) y los municipios de un Fondo General que establece la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que de acuerdo con el artículo 2º, párrafo 1, se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la Federación en el ejercicio.

Al respecto se elaboro el siguiente cuadro que señala como funciona dicho sistema.

INTEGRACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE

⁹³ SALVADOR CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 234.

⁹⁴ Tesis de Jurisprudencia denominada “*PARTICIPACIONES FEDERALES. CARACTERISTICAS*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000. Página: 630 Tesis: P./J. 7/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

**LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, DE ACUERDO
CON LOS ARTS. 2,2-A Y 4 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL VIGENTE. 2007**

RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (RFP)

(Son los ingresos que obtenga la Federación por todos sus impuestos recaudados, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos).

INTEGRACIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP)

(El cual se compone del 20% de la RFP, más 1% por coordinación de Derechos, mas un 0.08% por Bases especiales de tributación.)

DISTRIBUCIÓN DEL FGP A LOS MUNICIPIOS

(Los Estados tienen la obligación de repartir cuando menos el 20% de lo que perciban por el FGP, además del 20% como mínimo de lo que reciba cada estado por concepto del 1% por Coordinación de Derechos)

FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (FFM)

(Esta integrado del 1% de la RFP y se distribuye en dos conceptos: 16.8% a forma el FFM Y 83.2% que incrementa el FFM y sólo corresponde a las Entidades coordinadas en derechos. Este se distribuirá al 100% a los municipios de cada entidad federativa)

PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS COLINDANTES CON LAS FRONTERAS O LOS LITORALES POR DONDE ENTRAN O SALEN MERCANCIAS QUE SE IMPORTEN O EXPORTEN.

(Esta compuesto por el 0.136% de la RFP, y será distribuido por un coeficiente de participación con la siguiente formula $CCiT=Bi/TB$)

RESERVA DE CONTINGENCIA

(Dicha reserva se integra con el 0.25% de la RFP, que se distribuye en un 90% mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio. El criterio a utilizar para la repartición será comenzar por aquella entidad que tenga menor coeficiente de participación efectiva, continuando hacia el mayor, hasta agotarse) Esta reserva se distribuirá a los municipios a través del porcentaje que resulte de dividir las participaciones distribuidas a los municipios de cada entidad entre el total de participaciones recibidas por la entidad.

Como se observa, es limitado los recursos que reciben los municipios en México, y cabe mencionar que esta distribución se da, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, siendo la Federación quien concentra y centraliza los recursos y a la vez, es quien los reparte, de acuerdo con fórmulas establecidas en una Ley Federal ordinaria denominada *Ley de Coordinación Fiscal* y a la cual, la mayoría de los Estados están adheridos.

Para corroborar lo antes mencionado, se demostrará a través de una tabla como a aumentado el grado de centralización y dependencia de estos recursos para

los Estados y los Municipios, esto a través de los recursos que asigna la Federación por los distintos Fondos de Participaciones antes estudiados.

El siguiente cuadro abarca los recursos que ha destinado la Federación a los Estados mediante el Fondo General de Participaciones, a partir de la creación de las Aportaciones Federales en 1998.

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (1998-2007)**

AÑO FISCAL	RECURSOS DESTINADOS AL FGP POR PARTE DE LA FEDERACIÓN
1998	\$117,910,739,691
1999	\$147,366,433,607
2000	\$158,756.733,267
2001	\$162,229,927,226
2002	\$186,658,849,908
2003	\$190,548,272,612
2004	\$201.161,729,046
2005	\$227.566,009,736
2006	\$243,601,552,750
2007*	\$270,980,715,400

FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (1998-2007)**

AÑO FISCAL	RECURSOS DESTINADOS AL FFM POR PARTE DE LA FEDERACIÓN
1998	\$4,434,402,840
1999	\$5,587,944,110
2000	\$6,988,068,510
2001	\$7,660,228,984
2002	\$8,817,106,875
2003	\$9,008,067,953
2004	\$9,501,882,318
2005	\$10,798,870,787
2006	\$11,560,545,882
2007*	\$12,755,030,000

Fuente: Acuerdos Publicados por la S.H.C.P. en el Diario Oficial de la Federación en los años referidos.

*Acuerdo publicado el 19 de enero de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

****GRAFICAS** proporcionadas personalmente por el Mtro. José Ángel Nuño Sepúlveda. Director de Desarrollo Jurídico de Hacienda Municipal. INDETEC. 2007.

Para concluir, parece apropiado destacar ciertas características de las Participaciones Federales:

1. Son Fondos Federales que se encuentran dentro del rubro de Ramos autónomos y su gasto no está programado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y por lo tanto, es responsabilidad del estado, y los municipios su destino.

2. El artículo 115. Fracción IV. Inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece 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 y, en todo caso, de 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. En estas condiciones, se establece que “los Municipios tienen el derecho constitucional de recibir participaciones de los fondos federales y de exigir a la autoridad estadual la información necesaria respecto de su distribución”.⁹⁵

3. “Los recursos que reciben los Estados y Municipios, con motivo de participaciones federales, no son cantidades fijas sino variables y atienden al porcentaje de la recaudación que efectivamente capte la Federación en el periodo correspondiente, por lo que las cantidades mensuales que se entregan a los Estados, solo son provisionales ya que atienden a un cálculo de lo que se presume será materia de recaudación, por ese motivo, la Federación, cada cuatro meses, debe realizar ajustes respecto de las participaciones pagadas provisionalmente llevando a cabo las compensaciones correspondientes”,⁹⁶ por lo tanto, las cantidades entregadas a los Municipios con motivo de participaciones federales son cantidades variables, las leyes de coordinación fiscal estatales, también cuentan con una disposición similar para llevar a cabo las compensaciones correspondientes.

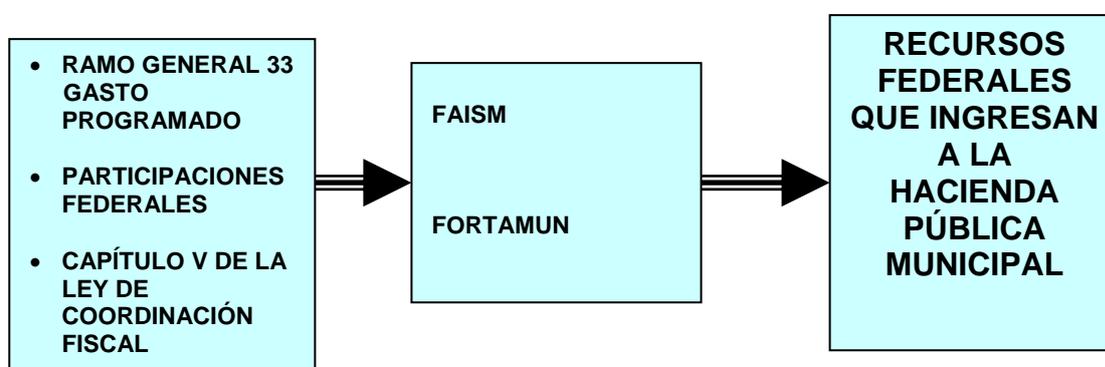
4. Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones (Art. 6, párrafo cuarto de la L.C.F.).

⁹⁵ Tesis de Jurisprudencia denominada “*PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV. INCISO B). DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO...*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Junio de 2001 Tesis: P./J. 82/2001 Página: 579 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

⁹⁶ Tesis de Jurisprudencia denominada “*PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS CANTIDADES RECIBIDAS POR LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS NO SON FIJAS SINO VARIABLES...*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Enero de 2003. Página: 1447 Tesis: P./J. 54/2003 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

5. Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

2.3. RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES



Respecto a las Aportaciones Federales, el Presupuesto de Egresos tiene estimado un total de **\$332,298,087,595.000 pesos** para el 2007, recursos que se integraran a la hacienda pública de los Estados y Municipios. Por otro lado, estos fondos federales están en el gasto programado, es decir, es la Federación quien condiciona y controla dichos recursos, y como se puede observar estos recursos son superiores a las Participaciones Federales.

Es tanta la centralización de la distribución de los ingresos y los egresos por parte de la Federación, que las *Aportaciones Federales* son fondos que están condicionados a reglas operativas y técnicas con el propósito de cumplir con los objetivos y metas establecida en la estructura programática del Estado Mexicano.

Es importante mencionar, que el 29 de diciembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición de un nuevo capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, para que entrará en vigor el 1º de enero de 1998, dicho capítulo

se denominó “**De los Fondos de Aportaciones Federales**” y que en un principio estableció los siguientes fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;**
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;**
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;**
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;**
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.**

Posteriormente, y de acuerdo con el proceso de descentralización que realizó el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, en el año de 1999, se adiciona a ese capítulo, otros dos fondos que son:

- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y**
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.**

Por último, el decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 27 de diciembre de 2006, deroga el *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas* de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, adicionándose un nuevo Fondo Federal en la L.C.F. vigente, denominado:

- VIII. Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.**

Se puede señalar que las *Aportaciones Federales* encuentra su naturaleza jurídica en el Capítulo V de la L.C.F., siendo estos fondos de carácter federal destinado a coadyuvar el fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo a actividades específicas, conforme al Presupuesto de Egresos; son distintas a las Participaciones Federales y a los Subsidios Federales como el Denominado Ramo 20 Desarrollo Social.⁹⁷

Así las cosas y en atención a lo que señala la autora Chapoy Bonifaz:

“En la Ley de Coordinación se establece la transferencia de recursos federales a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal, y en su caso de los

⁹⁷ Vid. La tesis de Jurisprudencia denominada “*APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS*” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación v su Gaceta Tomo: XI. Febrero de 2000 Tesis: P./J. 8/2000 Página: 509 Materia: Constitucional Jurisprudencia .

*Municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se señala en cada uno de los fondos previstos por el citado ordenamiento*⁹⁸

De esta manera, se pueden definir a estas Aportaciones Federales como los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y Municipios, sin embargo, condiciona su gasto al cumplimiento de los objetivos de cada fondo, así establecido dentro de la citada Ley. Es importante mencionar, que estos fondos federales se determinan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además, tienen por objeto el aplicar las políticas de distribución del gasto federal, con la finalidad de lucha contra la pobreza, es por ello, que a través de estos recursos se pretende hacer frente a las prioridades nacionales pero no resuelven los problemas de los municipios que por décadas han sufrido un rezago en todas las áreas y no solamente en áreas específicas como la pobreza, la seguridad pública, etc..

Sin embargo, la mayoría de los municipios señalan que las *Aportaciones Federales* son su fuente más importante de ingresos debido a la política fiscal que se práctica en nuestro país, razón por la cual, radica la importancia de su distribución entre Estados y municipios que se vuelve oportuna para la independencia económica del municipio. En virtud de esta situación, vale señalar el reclamo que hacen las autoridades municipales al respecto:

*“Los municipios pedimos una mayor participación en los porcentajes que se aplican del presupuesto federal para los Fondos de Infraestructura Social Municipal y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, así como reglas claras en su distribución, atendiendo a la problemática particular de cada región del país, sin etiquetas ni candados”*⁹⁹

En virtud de los intereses del presente trabajo, es importante hablar de los dos Fondos de Aportaciones Federales de aplicación Municipal, los cuales son:

⁹⁸ CHAPOY BONIFAZ, Dolores B. Op. Cit. Pág. 62. Por su parte, la L.F.P.R.H., en su Art. 2, frac. LIV, establece que **Transferencias:** son las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios.

⁹⁹ ENRIQUEZ SÁNCHEZ, Gilberto. *Fortalecimiento de las finanzas municipales, claridad en las transferencias, responsabilidad fiscal y rendición de cuentas*, en Guerrero Amparón Juan Pablo y Guillén López Tonatiuh, coords. *Reflexiones en torno a la reforma Municipal del artículo 115 Constitucional*. Edit. CIDE y Porrúa, México, 2000. Pág. 171.

2.3.1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del cual se desprende el denominado:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

Originalmente el Ejecutivo Federal, en su iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, propuso únicamente la creación del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal. Sin embargo, la Cámara de Diputados dictaminó la creación de dos fondos: con el objeto de fortalecer la capacidad tanto de los estados como de los municipios para atender las necesidades de provisión de infraestructura básica para la población en pobreza extrema.¹⁰⁰

Actualmente, el artículo 32 de la L.C.F., establece que este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la Recaudación Federal Participable, el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Por otra parte, el artículo 33, en su párrafo segundo de la L.C.F., menciona que se destinarán única y exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema para las siguientes obras: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

Además, en ese mismo artículo, pero en su párrafo cuarto, señala que los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

¹⁰⁰ Cf. ORTEGA, Jorge. *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33*. Edit. CIDE, México, 2004. Pág. 45.

Por otra parte, los Estados distribuyen entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizará la información del I.N.E.G.I., y cuando se carezca de información, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición.

b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación.

c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio.

d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

Respecto a los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, los municipios deberán seguir lo dispuesto por el artículo 33 de la L.C.F.:

I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.

II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados.

V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Para dar una idea de lo que representan estos recursos, se conocerá la inversión que se ha destinado al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) desde su creación (1998) hasta hoy en día (2007).

**FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA
LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (1998-2007)****

AÑO FISCAL	RECURSOS DESTINADOS AL FAISM POR PARTE DE LA FEDERACIÓN
1998	\$9,142,300,000
1999	\$12,244,872,218
2000	\$14,051,768,133
2001	\$16,753,489,337
2002	\$19,143,686,926
2003	\$19,625,954,790
2004	\$20,662,027,035
2005	\$23,410,458,656
2006	\$25,032,626,788
2007*	\$28,022,800,910

Fuente: Acuerdos Publicados por la S.H.C.P. en el Diario Oficial de la Federación en los años referidos.

*Estimación establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006.

****GRAFICA** proporcionadas personalmente por el Mtro. José Ángel Nuño Sepúlveda. Director de Desarrollo Jurídico de Hacienda Municipal. INDETEC. 2007.

El Segundo Fondo de las Aportaciones Federales es el denominado:

2.3.2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND).

Primeramente, en el debate a la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (L.C.F.) de 1997, la Cámara de Diputados, dictaminó la creación *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, con la finalidad de fortalecer las administraciones públicas municipales, elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias, por lo que se propuso dar prioridad con esos recursos al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero contraídos por las haciendas municipales y a la atención de los requerimientos directamente relacionados con la seguridad pública en sus circunscripciones.¹⁰¹

¹⁰¹ *Ibíd.* Pág. 51.

Actualmente estos Fondos se determinarán anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que se le denominan como recursos federales, los cual se destinan por un monto equivalente, como sigue:

a) Con el 2.35% de la R.F.P. a que se refiere el artículo 2o. de la L.C.F.

El artículo 36 de la L.C.F., menciona que este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

Por su parte, el artículo, 37 de la L.C.F., establece que dichos recursos federales se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

El Ejecutivo Federal, a través de la S.H.C.P., distribuirá este Fondo en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el I.N.E.G.I., así mencionado en el artículo 38 de la L.C.F.

Respecto a este Fondo cabe precisar una anécdota política que refleja esta centralización de recurso por parte de la Federación:

En 1999 se reformo la L.C.F., con el fin de eliminar al Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales del FORTAMUD como beneficiarias de este fondo el objetivo era claro, "se quería debilitar a un importante aspirante a la Presidencia de la República como lo era el entonces gobernador del Distrito Federal, restándole recursos económicos, lo que genero que esta unidad de gobierno presentara una controversia constitucional en contra de esta reforma"¹⁰², sin embargo, el D.F. no recibió este fondo en los años 1999 y 2000, coincidentemente un año después de las elecciones presidenciales se volvió a incorporar a el D.F. en este fondo de Aportaciones Federales.

**FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS
Y LAS DEMARACIONES TERRITORIALES DEL D.F. FORTAMUND(1998-2007)****

¹⁰² *Ibíd.* Pág. 55.

AÑO FISCAL	RECURSOS DESTINADOS AL FORTAMUND POR PARTE DE LA FEDERACIÓN
1998	\$6,732,100,000
1999	\$13,097,602,496
2000	\$15,030,339,150
2001	\$19,539,128,688
2002	\$22,326,749,663
2003	\$22,889,205,261
2004	\$24,097,547,507
2005	\$26,405,690,407
2006	\$29,194,856.449
2007*	\$32,682,213,369

Fuente: Acuerdos Publicados por la S.H.C.P. en el Diario Oficial de la Federación en los años referidos.

*Estimación establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006.

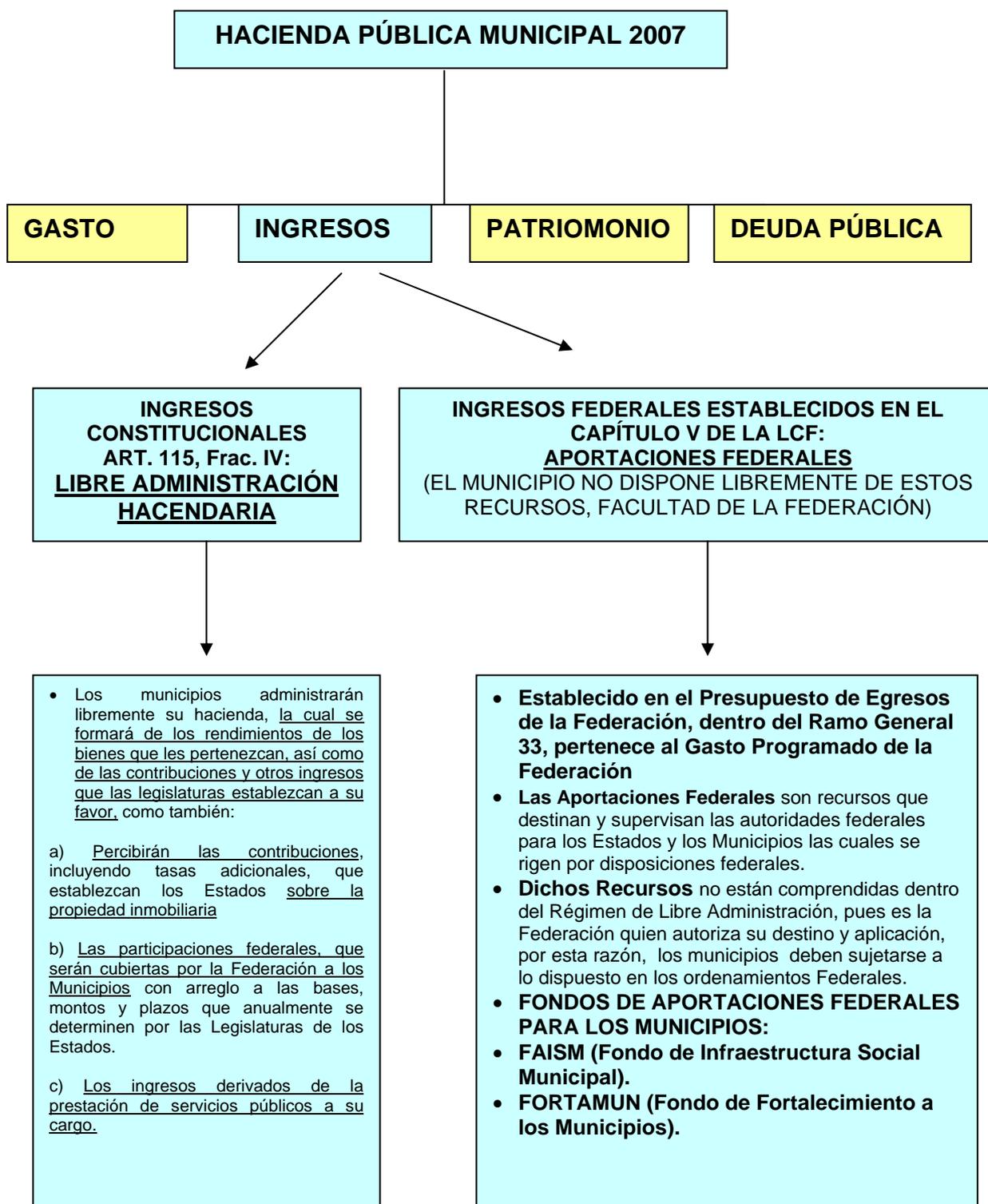
****GRAFICA** proporcionadas personalmente por el Mtro. José Ángel Nuño Sepúlveda. Director de Desarrollo Jurídico de Hacienda Municipal. INDETEC. 2007.

Como se puede dar cuenta, las Aportaciones Federales representan una fuente de ingresos a las Haciendas municipales, sin embargo, estos recursos son superiores a las Participaciones Federales, las cuales están salvaguardadas constitucionalmente, contrario a las Aportaciones Federales que son recursos de naturaleza Federal y que tienen su origen en la Ley de Coordinación Fiscal.

Un punto primordial, es el relacionado a que los Municipios carecen de legitimación para promover juicios sobre cumplimiento de los Convenios Relativos a la Coordinación Fiscal, ya que sólo tienen esta facultad los Estados y el Distrito Federal (artículos 1, segundo párrafo y 12 de la L.C.F.).¹⁰³ Por otra parte, las Aportaciones Federales, están considerados como recursos federales que son controlados y condicionados por la propia Federación, y emanan de la Ley de Coordinación Fiscal. Su principal característica es que obligan a los municipios a no poder utilizarlos de manera directa y libre, y con ello se concluye que aún cuando la Constitución establece el término de Municipio Libre, financieramente depende de la Federación y sus principales recursos los obtiene de una ley ordinaria y no de una garantía establecida en nuestra Constitución.

¹⁰³ Vid. La Tesis de Aislada denominada "COORDINACIÓN FISCAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE LEGITIMIDAD..." Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación v su Gaceta Tomo: XVIII. Diciembre de 2003 Tesis: P XVI/2003 Página: 10 Materia: Administrativa. Tesis Aislada.

2.4 LA HACIENDA MUNICIPAL Y EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL



a) La Hacienda Pública Municipal.

Esta se define como:

"El conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un Ayuntamiento, además de las acciones que adopta para la captación de ingresos, para la distribución y aplicación del gasto y para la administración de su patrimonio, incluyendo también las medidas y políticas económico-financieras que implementa el Ayuntamiento para alcanzar sus objetivos de gobierno".¹⁰⁴

De esta manera, la Hacienda Pública Municipal se conforma por los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio, por el rendimiento de sus bienes, así como por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En sentido administrativo, se manifiesta por las funciones y actividades que tiene que realizar el municipio para obtener los recursos a que tiene derecho; para ejercer el gasto con base a su presupuesto; y para manejar su patrimonio conforme a la ley.

En razón de lo anterior, y bajo un enfoque general, la hacienda pública municipal comprende tres grandes áreas: Recursos Municipales, Gasto Municipal, y Patrimonio Municipal.

Recursos Municipales, son los fondos monetarios con que cuenta un Ayuntamiento, además de los ingresos a que tiene derecho a percibir.

Gasto Municipal, esta representa todas las erogaciones que debe realizar un Ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones y conforme a su presupuesto y programa de trabajo.

Patrimonio Municipal, es el conjunto de bienes muebles e inmuebles que pertenecen a un municipio.

Coincidimos con lo que manifiesta el tratadista Salvador Carmona cuando manifiesta que la Hacienda Pública Municipal es un elemento esencial del municipio.¹⁰⁵ Por tal razón, se puede concluir que la actividad de la hacienda pública municipal se manifiesta en las funciones de obtención del ingreso, en el egreso y en la administración y manejo de los recurso económicos con los que cuenta la institución municipal en nuestro país.

¹⁰⁴ INDETEC. *Introducción a la Hacienda Pública Municipal*. Edit. Indetec, México, 1991. Pág. 21.

¹⁰⁵ Cf. VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 227.

De esta forma la integración de la Hacienda municipal se conforma de las actividades propias de su gestión, correspondiente al ingreso, egreso, y al manejo y administración de los recursos patrimoniales, que a la vez se incluye a la deuda pública.

La mayoría de los autores¹⁰⁶ coinciden en establecer que la Hacienda Municipal comprende cuatro principales elementos de carácter financiero, a saber:

1. Los Ingresos Municipales.

Los ingresos municipales se dividen en tributarios y no tributarios. De carácter tributario son los impuestos, las contribuciones especiales y los derechos. Se consideran no tributarios los productos, aprovechamientos, participaciones y financiamientos.

Actualmente los ingresos de los ayuntamientos se integran con cuatro rubros principales: las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que prestan, los empréstitos que eventualmente contraten; otros ingresos por productos y aprovechamiento, y principalmente las Aportaciones Federales.

2. Los Egresos Municipales

Son el conjunto de erogaciones que realiza una corporación municipal para el cumplimiento de sus actividades.

Se puede clasificar el gasto municipal, en las siguientes categorías:

1. *Gasto corriente*: es el conjunto de erogaciones efectuadas por la administración para su normal funcionamiento;

2. *Gasto de inversión*: son aquellos destinados a adquirir bienes de consumo duradero, ya sea construcciones u otros activos similares, y

3. *Gastos de deuda*: es la parte del gasto público que ha sido destinada para cubrir los compromisos financieros contraídos por el municipio.

La política de gasto público municipal, como instrumento para lograr objetivos de gobierno en el ámbito municipal, representa el conjunto de decisiones y definiciones del papel que dentro de este nivel de gobierno debe jugar el gasto público, en cuanto a su monto global y a la estructura de los distintos tipos de gas lo que conforman el presupuesto.

¹⁰⁶ Cf. CASILLAS AVILA, Eduardo. *Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal*, Edit. Indetec, México, 1994. Pág. 49; y Cf. VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 229.

3. El Patrimonio Municipal

Los elementos del patrimonio, son tres:

Bienes: Son los que pertenecen al municipio en su calidad de titular. Son los muebles o inmuebles trasladables o no trasladables que conforman el caudal del gobierno municipal.

Derechos: Son aquellos que posee el municipio sobre sus propios bienes que facultan a actuar y disponer de ellos, así como aquellos que tiene sobre otros tipos de bienes no propiedad del municipio, y que tiene algún derecho sobre ellos, en virtud de contratos u otro tipo de actos entre los particulares propietarios de los mismos, es la facultad de actuar que tiene el municipio o sea la facultad de hacer una cosa o disponer de ella, que se traduce en rendimientos provenientes del aprovechamiento a que son sometidos los propios bienes del municipio.

Inversiones: Es colocación del dinero, para hacerlo productivo o precaverse de su desvalorización. Son los títulos valores (acciones y obligaciones) emitidos por otros entes y adquiridos por el gobierno municipal.

4. La Deuda Pública Municipal

La Deuda Pública Municipal se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas del financiamiento a cargo de los municipios y contraídas con instituciones nacionales de crédito, proveedores y acreedores diversos y por el manejo de fondos ajenos.

Se puede clasificar a la *Deuda Pública* atendiendo a varios criterios, uno de ellos es su origen; es decir, al lugar donde se generan los recursos motivo de la deuda, pudiendo ser interna y externa, entendiendo por interna aquella que es contraída en el mercado de capitales del país o, tratándose de empréstitos, si se colocan en el mercado interno; en sentido contrario, la deuda externa es aquella que se contrae en el mercado de capitales en el exterior.

Como se puede observar, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal, como lo son las Aportaciones Federales, recursos que ingresan a la Hacienda Pública pero que los municipios no pueden disponer libremente de dichos recursos por estar condicionados programados en el Presupuesto de la Federación.

b) La Libre Administración de la Hacienda Municipal.

Por otra parte, se entiende por Libre Administración de la Hacienda Municipal, todos aquellos ingresos que constitucionalmente se le otorgan al Municipio.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que esta *Libre Administración* 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;
- 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 Estado; y
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En este sentido la S.C.J.N., determino que por "*Libre Administración Hacendaria* debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía v autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos".¹⁰⁷

Asimismo, la SCJN especifico que las Aportaciones Federales, si bien son recursos que ingresan a la hacienda municipal, no quedan comprendidas en el régimen de *Libre Administración Hacendaria*, por tratarse de recursos federales que se rigen por disposiciones también federales.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Tesis de Jurisprudencia denominada "*HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Febrero de 2000 Tesis: P./J. 5/2000 Página: 515 Materia: Constitucional. Jurisprudencia.

¹⁰⁸ *Vid.* La Tesis de Jurisprudencia denominada "*HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.*" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI. Febrero de 2000 Tesis: P./J. 9/2000 Página: 514 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Por tal motivo, las *Aportaciones Federales*, pertenecientes al Fondo de Infraestructura Social Municipal (**FAISM**) y el Fondo de Fortalecimiento a los Municipios (**FORTAMUND**), siendo estos recursos que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios, las cuales se rigen por disposiciones federales y, por ello, aún cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del *Régimen de Libre Administración* de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, por esta razón, los municipios no pueden disponer libremente de dichos recursos, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos federales, quebrantando al Municipio Libre Mexicano.

Ante estas circunstancias, nuestro país presenta enorme desigualdades y se aplican métodos no federalistas, como la realización de transferencias de ingresos generando en una comunidad estatal hacia otras, anulando el principio de diversidad y operando, de facto, un Estado Unitario. Cabe señalar que dentro de un Estado Unitario, las transferencias de recursos se realiza de forma directa a nivel central al regional, ya que son métodos apropiados para establecer la redistribución fiscal. Por ello, la crítica de que en nuestro país siendo un Estado Federal, las transferencias redistributivas en gran escala como lo son las Aportaciones Federales, no son el instrumento más adecuado para esta forma de organización política debido a que, en lugar de reducir las desigualdades, pueden agravarlas.

Emilio Margáin, manifiesta:

*“Se observa hoy un extraordinario centralismo económico, que se piensa no encuentra su respaldo en el pacto federal que recoge nuestra Constitución, ya que esta materia se ha invertido: todo lo no delegado por la Federación a los Estados se entiende reservado para ella”.*¹⁰⁹

Esta política fiscal ha limitado la potestad tributaria de los Estados, dando como resultado que los Estados desarrollados subsidian a los menos. La centralización en la designación de los recursos se ha convertido en un lastre para el desarrollo de las sociedades locales, sin embargo, ha venido dándose una descentralización en la vida política del país. Esta descentralización ha propiciado la desconcentración económica en los municipios.

¹⁰⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 14ª ed.; Porrúa, México, 1999. Pág. 255.

Es urgente que el municipio goce de una certidumbre en su situación financiera que le permita mantener, la prestación de todos sus servicios públicos, ya que estos juegan un papel principal en la vida municipal. El problema central que ha impedido un desarrollo municipal en nuestro país se encuentra ligado a la obtención de recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones, actualmente los municipios cuentan con una escasa participación en la vida económica del país, dependiendo en gran medida de los recursos que recibe vía Participaciones y Aportaciones federales y estatales.

Por tal motivo, es necesario que la administración municipal deba mejorar sus mecanismos de captación de ingresos a través, ya sea, en el cobro eficiente de estos, modernizando el sistema recaudatorio, entre otras opciones.

Para que el municipio cumpla cabalmente con sus funciones, es necesario efectuar cambios en las fuentes de ingresos propios y coordinados que les correspondan. Aún con la creación de leyes locales que comprendan los tres ámbitos de la hacienda pública municipal (ingreso, gasto deuda), se debe poner énfasis en destacar que los ingresos que recibe el municipio los son impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos y participaciones.

Lo grave es que el nulo reconocimiento del municipio mexicano como autoridad fiscal, ha impedido que participe activamente dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Es pertinente precisar que en nuestro país, los municipios reciben a través de las *Aportaciones Federales* y las *Participaciones Federales* la mayor parte de sus ingresos debido a la política fiscal nacional, y por ello, la importancia de la que el municipio como nivel de gobierno tenga una mayor autonomía económica para poder crecer y desarrollarse.

El municipio debe aspirar a convertirse en una instancia que impulse el desarrollo en los Estados y de esta forma, contribuya al bienestar social de las comunidades, evitando lo más posible la dependencia financiera; asimismo, promover la libertad económica de este nivel de gobierno que es imprescindible en la vida política, social y económica de nuestro país.

CAPITULO III

**“ESTUDIO COMPARATIVO A NIVEL
INTERNACIONAL”**

1.1. LA ESTRUCTURA FEDERAL FISCAL EN ARGENTINA Y SU RELACIÓN CON SUS PROVINCIAS.

Para comenzar el estudio comparativo de nuestra investigación, y atendiendo al maestro *Quintana Roldan*,¹ quien expresa en su obra, que en la República Argentina las ideas federalistas triunfan y se imponen en el Congreso Constituyente de 1852, aprobándose así la constitución del 1 de mayo de 1853, en donde se estructura como una república, representativa y federal, desde su promulgación y a lo largo del tiempo se dieron distintas reformas, la más reciente fue la de 1994.

Para el autor *Alberto R. Dalla*,² en la República Argentina el término Estado se identifica con el Estado Federal, toda vez que el pueblo de la nación es el único titular de la soberanía, y por otro lado, afirma que las provincias son autónomas pero no son soberanas, a diferencia con lo que sucede en México sus Estados.

En este tenor, en Argentina opera un sistema federal y en materia municipal, le corresponde a las Provincias regular lo correspondiente a los municipios, así contemplado en su Constitución Política Federal, en su artículo 5.

Constitución Nacional Argentina de 1994

Capítulo Primero: Declaraciones, derechos y garantías

Art. 5 - *Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.*

De igual forma manifiesta que el Poder Legislativo, a través del Congreso, le corresponde:

Art. 75 - Corresponde al Congreso:

[...]

XXX. *Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e*

¹ Cf. QUINTANA Roldan, Carlos. Op. Cit. Pág. 544.

² DALLA VIA, Alberto. R. *Estudios sobre Constitución y Economía*. Edit. UNAM, México, 2003. Pág. 9.

imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

En la actualidad, Argentina cuenta con 24 provincias, cabe señalar que cada una de estas provincias cuenta con su propia Constitución interna y sus respectivas leyes municipales, así establecido en la Constitución Argentina en su artículo 123.

Título Segundo: Gobiernos de Provincia

Art. 123 - *Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*

De esta manera, se entiende en la Constitución Nacional Argentina que las Provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal y con ello, se ha hecho compleja la relación entre Nación-provincias-municipios, en este sentido, “la falta de coordinación desde el nivel central ha permitido una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal, que responde a grandes rasgos a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar en respuesta al propio proceso descentralizador”.³

De acuerdo con el artículo 75, inciso 2) de la Constitución Argentina, se delimita las potestades tributarias de la Nación y las Provincias, estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles salvo en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación, que son exclusivamente nacionales.

Sin embargo, Oscar Centrángolo –experto en Políticas Sociales, de la oficina de la CEPAL, en Buenos Aires- señala que:

*“La mayoría de los tributos los recauda la nación y las provincias coparticipan de ellos [...] la mayor concentración de recursos administrados por la Nación y la descentralización de erogaciones generaron una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de tributos, al concentrarse en la Nación las tres cuartas partes de los recursos y cerca de la mitad de las erogaciones consolidados”.*⁴

³ CENTRANGOLO, Oscar y Juan Pablo Jiménez. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*. Revista de la CEPAL, Buenos Aires, Diciembre 2004. Pág. 119.

⁴ *Ibíd.* Pág. 121.

Sin embargo, varios *autores*⁵ coinciden en señalar que para evitar esta doble tributación entre la Nación Argentina y sus provincias, se acordó en el año de 1988 expedir la *Ley 23.548*, y con ello, entro en vigencia un régimen de Coparticipación de emergencia, es decir, se centralizo la recaudación fiscal (y sus principales impuestos como el I.V.A.), con el fin de que la Nación distribuyera a las provincias, hasta un total de 57%, y estos recursos se destinan vía un mecanismo denominado *Transferencia Intergubernamental*, el cual esta compuesto por dos Fondos: uno que se denomina *transferencias no condicionadas*, las cuales pueden decidir libremente sobre su asignación las autoridades provinciales; y las Transferencias condicionadas, estas se encuentra condicionadas o dirigidas a financiar determinados programas o fondos como lo son el Fondo nacional de Vivienda (FONAVI), Fondo del Conurbano, Fondo de Desarrollo Eléctrico (FEDEI), Fondo Educativo, Fondo de Seguridad Social, entre otros.

Para los autores *Alberto Porto y Pablo Sanguinetti*,⁶ este régimen de transferencias, si bien a repercutido para bien en la redistribución de los recursos entre las provincias desarrolladas y las provincias rezagadas económicamente, a dado pie a que no existan criterios generales para las transferencias o distribución de los recursos a las provincias, además, esta manera de repartición no tiene el objetivo de combatir la pobreza, sin embargo, lo más preocupante, es que no hay información sobre como a impactado -positiva o negativamente-, la distribución de estos recursos en las provincias argentinas.

Asimismo, a finales de la década de los noventas este sistema de *Transferencias Intergubernamentales* comenzó a deteriorarse, además el país entro en un período de crisis económico. Ante estas circunstancias, en agosto de 1997, fue presentado en Argentina, el informe del Banco Mundial, denominado "*El Estado en un Mundo en Transformación*" en donde se establecen distintas recomendaciones dirigidas a los países en desarrollo -como lo son la mayoría de los países latinoamericanos- con el fin de asentar los cimientos de un orden jurídico

⁵ Cf. PORTO,Alberto y Pablo Sanguinetti. *Las Transferencias Intergubernamentales y la equidad distributiva: el Caso Argentino*. Serie Política Fiscal No. 88, Edit. ONU-CEPAL, Buenos Aires, s/a. Pág. 13; Cf. VEGA, Daniel y otros. *Las Finanzas Públicas Provinciales: situación actual y perspectivas*. Serie Estudios y Perspectivas No. 12, Edit. ONU-CEPAL, Buenos Aires, 2002, Pág. 17.

⁶ Cf. PORTO,Alberto y Pablo Sanguinetti. Op. Cit. Pág. 20.

básico, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la inversión en servicios sociales básicos y de infraestructura.⁷

Más tarde, ante las nuevas circunstancias políticas, el 27 de febrero de 2002, el gobierno nacional argentino realizó una negociación con sus gobiernos subnacionales, con los que pretendía establecer nuevos parámetros en relación a las transferencias de los recursos a la provincias y la renegociación de su deuda. Como toda negociación, esto implicó algunos compromisos como lo era el abandono de sumas fijas de transferencias; la renegociación de las deudas provinciales con el objeto de convertirlas en deuda en pesos; la reducción del déficit fiscal de la jurisdicciones y las limitaciones al endeudamiento provincial.

Para tal efecto, en el año 2002 se suscribieron convenios con 17 provincias, de esta manera, el Ministerio de Economía Argentino suscribió con cada una de las provincias un programa que se denominó el Programa de Financiamiento Ordenado (P.F.O.), por el cual, se les otorga financiamiento mensual para atender los déficit financieros acordados y los servicios de amortización de la deuda pública correspondientes al año en curso. En consecuencia, ha habido una fuerte mejora fiscal.

Los autores Juan Pablo Jiménez y Oscar Centrángolo, coinciden al señalar:

*“la pugna de los diferentes niveles de gobierno, desatada en momentos con un alto grado de conflicto político y crisis macroeconómica, ha tenido asimismo su correlato en una gran debilidad institucional en materia de federalismo”.*⁸

Después de leer y haber revisado detenidamente el artículo que escribieron los autores anteriormente referidos, manifiestan que se han mostrado los problemas que enfrenta hoy la organización federal Argentina. Sin embargo, al agravarse la crisis macroeconómica, el agotamiento de fuentes de financiamiento, el incremento en el número de jurisdicciones subnacionales que participan del reparto y el creciente desnivel de erogaciones y recursos entre jurisdicciones, fueron los rasgos característicos de los últimos años.

La urgencia de mejorar la competitividad de los sectores en actividades del ámbito internacional impulsó el debate acerca de la reforma de los tributos provinciales sobre los ingresos brutos, que representan la principal fuente de ingresos propios de las provincias.

⁷ Cf. DALLA VIA, Op. Cit. Págs. 17, 20 y 24.

⁸ CENTRANGOLO, Oscar y Juan Pablo Jiménez. Op. Cit. Pág. 129.

Por otro lado, Argentina al igual que en México existe una fuerte concentración de la riqueza en muy pocas provincias. En la economía Argentina se concentra el 58% de su producto interno bruto en dos jurisdicciones como lo son: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires.⁹

Aún cuando existen fuertes disparidades productivas provinciales, dada la enorme brecha de desarrollo que se observa entre las distintas provincias argentinas, es difícil imaginar que la correspondencia fiscal (es decir, que los gobiernos subnacionales financien su gasto con recursos propios) sea la solución a los problemas de incentivos.

En Argentina como en nuestro país, surge el debate sobre un nuevo esquema de reparto fiscal entre la Nación y las Provincias que intente generar un acuerdo de mediano plazo sin pronunciarse antes sobre la probabilidad de que estos fenómenos persistan, todo hace pensar, que se mantengan en el futuro las importantes partidas presupuestarias destinadas a programas sociales, por ejemplo, a la Asistencia Social (en especial al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados), así como las nuevas transferencias a las Provincias destinadas a apoyar la provisión de servicios de salud pública (programas Remediar y Seguro Materno-Infantil); y en forma análoga, se aplica en México, a través de los distintos programas municipales financiados por el Ramo 33, de la L.C.F.

De ser así, estamos en presencia de un nuevo reparto de funciones que exigirá reexaminar el federalismo y las transferencias a los Estados subnacionales, sin embargo, un elemento que no debemos olvidar, es el que se refiere al funcionamiento de la macroeconomía para los próximos años y su impacto sobre las finanzas de los diferentes niveles de gobierno.

Al respecto, Jiménez y Centrángolo, exponen:

“La nueva coyuntura requiere un federalismo flexible que atienda a las diferentes demandas de cada provincia y se pueda adaptar a las cambiantes circunstancias de la economía Argentina. No hay que pensar necesariamente en un instrumento que intente solucionar todos los problemas a la vez. Se cree conveniente, en cambio, discutir, concordar y poner en práctica las diferentes soluciones a problemas específicos que con el tiempo puedan despejar el terreno para resolver los problemas más difíciles de abordar. La construcción de un federalismo

⁹ Cf. VEGA, Daniel y otros, Op. Cit. Pág. 11.

*moderno es una tarea cotidiana y la aprobación de una determinada ley no resuelve mágicamente problemas de larga data”.*¹⁰

a) Las disparidades de las Finanzas de las Provincias Argentinas.

Una de los principales problemas que presenta la organización federal en Argentina se relaciona con la gran heterogeneidad de su territorio. Cabe recordar dicho país está compuesto por 24 provincias con marcadas desigualdades en cuanto a su nivel de desarrollo productivo y social.

En Argentina al igual que en México, la composición de la estructura económica varía considerablemente entre provincias, ya que se puede observar existen fuertes desigualdades en la actividad productiva.

Por ejemplo, en Argentina,

*“las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero los sectores agropecuario, minería e industria aportan menos del 20% del producto geográfico de cada jurisdicción y representan, cada uno, menos del 1% del total nacional. En cambio, es elevado el peso del conjunto de esas actividades productivas en la composición del producto bruto en las provincias de la región patagónica (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut), Mendoza y San Luis. En torno de la media nacional se ubican las provincias grandes (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) junto con Misiones, San Juan, La Pampa, Salta, Entre Ríos y Jujuy.”*¹¹

Esta desigualdad en la vida económica de cada provincia se refleja en el conjunto de actividades económicas que se realizan en cada una de estas provincias argentinas. Analizando lo expuesto por el autor Daniel Vega resulta de gran interés para el desarrollo del tema aquí abordado resaltar que estas disparidades tienen una fuerte importancia sobre la situación fiscal provincial, lo anterior estaría llamando la atención respecto a la evolución fiscal consolidada en las provincias argentinas están sumamente determinada por el desarrollo de algunas pocas provincias de mayor tamaño.

En resumen, las posibilidades de alcanzar una razonable autonomía fiscal y financiera por parte de las diferentes jurisdicciones se encuentran seriamente restringidas.

En el cuadro 1 se ilustran las diferencias demográficas, productivas, sociales y de calidad de algunos servicios públicos con un grupo de indicadores disponibles,

¹⁰ CENTRANGOLO, Oscar y Juan Pablo Jiménez. Op. Cit. Págs. 133-134.

¹¹ VEGA, Daniel y otros, Op. Cit. Pág. 12.

con ello, queda claro que el desafío de reformular las políticas públicas para mejorar la cohesión social y hacer frente a los problemas regionales que presenta Argentina es sumamente complejo, no existiendo margen para pensar en soluciones simples y únicas para todas las situaciones particulares.

Cuadro 1
INDICADORES PROVINCIALES SELECCIONADOS
(en porcentaje del total, salvo lo indicado en el cuadro)

Jurisdic.	Poblac. Censo 2001	Dens.2001 (hab/km ²)	Pob. con NBI	Pobl. hasta 14 años	Tasa de mort. (°/°°)	Cal. educat.*	PBG	PBG per cápita	Pob. rural	Tasa desempleo urbano
Buenos Aires	38.2	44.7	33.1	36.5	15.1	66.7	33.1	6.189	13.8	20.1
C. Bs. As.	7.6	13 647.3	3.6	5.7	9.4	73.2	25.5	23.980	0.0	14.3
Catamarca	0.9	3.2	1.2	1.0	21.0	53.3	0.6	4.674	2.1	19.0
Córdoba	8.5	18.5	6.4	8.1	15.0	65.2	8.0	6.713	8.9	14.0
Corrientes	2.6	10.5	3.9	3.0	30.4	58.4	1.1	3.115	5.0	19.8
Chaco	2.7	9.8	5.1	3.2	21.9	58.7	1.2	3.279	6.4	15.9
Chubut	1.1	1.8	1.2	1.3	15.8	59.0	1.3	8.495	1.0	14.1
Entre Ríos	3.2	14.6	3.2	3.3	16.9	66.5	2.2	5.014	5.4	18.6
Formosa	1.4	6.8	2.4	1.6	23.0	56.7	0.5	2.814	3.3	14.5
Jujuy	1.7	11.4	2.8	2.0	23.1	56.9	0.8	3.572	2.0	19.5
La Pampa	0.8	2.1	0.5	0.8	15.3	65.6	0.9	7.416	1.6	15.2
La Rioja	0.8	3.2	0.9	0.8	20.9	51.6	0.5	4.623	1.5	13.8
Mendoza	4.4	10.6	3.8	4.5	14.3	67.4	3.7	6.044	7.3	13.5
Misiones	2.7	32.3	4.1	3.2	22.2	57.8	1.4	3.641	7.5	6.8
Neuquén	1.3	5.0	1.3	1.4	11.4	61.8	1.9	10.548	1.4	16.7
Río Negro	1.5	2.7	1.8	1.8	16.6	62.6	1.5	6.890	2.3	
Salta	3.0	6.9	5.0	3.3	18.8	57.1	1.5	3.504	4.7	18.3
San Juan	1.7	6.9	1.6	1.8	19.4	56.6	1.0	4.040	2.5	16.4
San Luis	1.0	4.8	0.9	0.9	17.2	62.4	1.2	8.274	1.5	12.2
Santa Cruz	0.5	0.8	0.4	0.6	17.2	61.6	0.9	12.032	0.4	2.5
Santa Fe	8.3	22.4	7.6	8.3	14.4	68.1	7.6	6.537	8.2	21.5
Sgo. del Estero	2.2	5.8	4.0	2.6	13.2	55.1	0.9	2.866	6.5	12.3
Tucumán	3.7	59.1	4.9	4.0	22.4	56.4	1.9	3.758	6.5	17.9
Tierra del Fuego	0.3	4.7	0.2	0.2	10.5	60.2	0.7	17.156	0.1	12.1
Total	100.0	13.0	100.0	100.0	16.6	64.8	100.0	7.132	100.0	18.3

Fuente: Elaborado por la oficina de la CEPAL en Buenos Aires y con base a datos del INDEC, Panorama Económico Provincial, Banco Central de la República Argentina y Secretaría de Hacienda.

NBI: Nivel Básico de Instrucción.

PBG: Producto Bruto Geográfico.

Al estudiar la situación fiscal y financiera de las distintas provincias argentinas encontré un dato muy interesante, que a continuación expondré:

b) Las Deudas de las Provincias Argentinas

Cabe recordar que durante la década del noventa, el endeudamiento provincial estuvo regulado por una serie de normas de diferente alcance y origen

institucional. La mayor parte de las provincias contaban con límites establecidos por sus propias constituciones sobre el nivel de endeudamiento permitido.

Estas restricciones incluyen mecanismos de autorización al endeudamiento, restricciones al uso de los fondos (como, por ejemplo, la prohibición de su asignación al financiamiento de gasto corriente), o restricciones en el nivel de los servicios de la deuda, a su vez, desde el nivel nacional existía un conjunto de regulaciones sobre el endeudamiento de los Estados provinciales; En cambio, nuestro país (México) en materia de fiscalización requiere de un sistema que establezca las responsabilidades entre los diversos ordenes de gobierno para que se tenga una mayor claridad en el destinos de los recursos; que se agilice la rendición de cuentas para que permita llevar un control más riguroso de lo gastado en cada uno de los municipios, recordando que los recursos federales son la materia de esta investigación, en particular, los que se refieren a las Aportaciones Federales que se destinan cada año a través de los distintos Fondos Federales en cada uno de los 2,439 municipios que existen en México.

Por su parte, en Argentina, a través de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central prohibió el otorgamiento de créditos de las entidades financieras al sector público sin autorización del Ministerio de Economía. Para los créditos en moneda extranjera, los gobiernos provinciales necesitaban una aprobación de las operaciones concertadas con el sistema financiero, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1075/93 del Ministerio de Economía.

A su vez, esta resolución establece un mecanismo de repago automático de los servicios de deuda mediante el acceso directo a los recursos coparticipados depositados por el gobierno nacional en las cuentas provinciales.

Con este mecanismo se facilitó el acceso de las provincias a los mercados financieros al otorgar una garantía confiable, pero, a su vez, la falta de uso del instrumento con el objetivo de asegurar la solvencia financiera de las jurisdicciones incentivó un endeudamiento excesivo en algunos casos.

Ante los desequilibrios fiscales que se vivieron en todo el mundo a fines de los años noventa,¹² Al respecto, en Argentina se tomaron ciertas medidas y fue así

¹² Cf. GIRON GONZÁLEZ, Alicia. Op. Cit. Pág. 73.

como las provincias argentinas notaron la necesidad de adoptar reglas que limitaran sus déficit presupuestarios.

De este modo, en los últimos años de la década del noventa, varias provincias fueron adoptando leyes de solvencia fiscal con el objetivo de lograr ordenar y dar racionalidad al manejo de las finanzas provinciales.

“En algunos casos se trató de una iniciativa propia, como en las provincias de San Luis y Salta, mientras que en otros fue el resultado del compromiso asumido mediante la cláusula sexta del Compromiso Federal celebrado en diciembre de 1999”.¹³

En septiembre de 1999 el Congreso Nacional había sancionado la *Ley 25152 de Administración de los Recursos Públicos*, por la cual, se establecieron una serie de restricciones en la ejecución del presupuesto nacional.

Para el autor *Daniel Vega*,¹⁴ la ley fijó un sendero decreciente del déficit hasta alcanzar el equilibrio fiscal en el año 2003 y limitó el crecimiento del gasto primario al incremento real en el producto y con la firma del Compromiso Federal en diciembre de 1999, en el cual, los gobernadores se comprometieron a impulsar en las legislaturas provinciales leyes de solvencia y responsabilidad fiscal acordes con los contenidos de la ley nacional antes referida.

A fines de 2000, la negociación e implementación de un nuevo programa macroeconómico, a partir del “*blindaje*”¹⁵ que hicieran los organismos multilaterales de crédito, redefinió el sendero hacia el “*equilibrio fiscal*” trasladando esa meta hasta el año 2005.

Me parece preciso mencionar que hacia fines del año 2001, eran diez las Provincias que sancionaron este tipo de legislación, de esta manera, comenzaron a establecer reglas presupuestarias de cumplimiento obligatorio por parte de los poderes ejecutivos provinciales. En este sentido, las provincias que poseen leyes de solvencia fiscal son: Catamarca, Chaco, Córdoba, Formosa, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán.

Por lo general, las leyes provinciales de solvencia y responsabilidad fiscal mantienen el espíritu de la ley nacional, en el sentido que establecen ciertas reglas

¹³ VEGA, Daniel y otros. Op. Cit. Pág. 31.

¹⁴ *Ibíd.* Pág. 34.

¹⁵ “Aún cuando el gobierno Argentino adopto un plan económico preparado por el Fondo Monetario Internacional [...] pronto Argentina enfrentó una crisis de confianza, los precios se elevaron aún más, y la situación empeoró. Fue evidente el fracaso del consejo monetario”. GIRON GONZALEZ, Alicia. Op. Cit. Pág. 75.

presupuestarias de cumplimiento obligatorio por parte del poder ejecutivo, aunque sus características presentan una gran heterogeneidad.

Cabe señalar que la provincia de Buenos Aires suscribió en septiembre de 2000 un acuerdo con el gobierno nacional comprometiéndose al cumplimiento de ciertas metas en términos del resultado fiscal, la relación de la deuda y los recursos corrientes.

LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL: ESTADO PARLAMENTARIO

Jurisdicción	Norma	Fecha de sanción	Objeto de la ley
Nacional	Ley 25152	15 de septiembre de 1999	Definición de reglas sobre administración de recursos públicos
	Ley 25401	4 de enero de 2001	Modificaciones a las metas de déficit y de evolución del gasto primario
Catamarca	Ley 4997	13 de enero de 2000	Ratificación del Compromiso Federal, definición de metas de déficit, difusión de información fiscal y compromiso de armonización tributaria entre municipios y el estado provincial
Chaco	Ley 4725	17 de mayo de 2000	Definición de reglas sobre administración de recursos públicos
Chubut	Proyecto de ley		Definición de reglas sobre administración de recursos públicos
Córdoba	Ley 8836	28 de marzo de 2000	Ley de reforma de Sector Público Provincial
Formosa	Ley 1298	30 de diciembre de 1999	Definición de reglas sobre administración de recursos públicos
Jujuy	Proyecto de Ley		
Misiones	Ley 3648	4 de mayo de 2000	Definición de reglas sobre administración de recursos públicos
Neuquén	Proyecto de ley		Definición de reglas sobre administración de recursos públicos
Río Negro	Ley 3502	1 de febrero de 2001	Definición de reglas sobre administración de recursos públicos
Salta	Ley 7030	27 de mayo de 1999	Ley de disciplina fiscal (reglamentación del art. 70 de la Constitución Provincial)
San Luis	Ley 5164	3 de agosto de 1999	Definición de reglas sobre administración de recursos públicos
Tierra del Fuego	Ley 487	29 de agosto de 2000	Definición de reglas sobre administración de recursos públicos
Tucumán	Ley 6964	9 de septiembre de 1999	Programa de financiamiento y pautas de disciplina fiscal

FUENTE: Elaboración hecha en base a legislación de cada provincia Argentina.

Después de analizar la situación de las Finanzas de las Provincias Argentinas, se puede mencionar que en materia fiscal, existe una gran pugna por el reparto de recursos tributarios entre la Nación y las provincias, así como la falta de definición de muchos otros aspectos que constituyen el desarrollo del federalismo.

Las alternativas de este conflicto, a su vez, ha tenido una importancia significativa, ya que se desarrollo en medio de la crisis política, y con ello, las posibilidades de lograr acuerdos que tuvieran alguna resolución parlamentaria, fueron cada vez más limitados.

Los procesos de cambio en la estructura fiscal de Argentina han simplificado al extremo el problema del federalismo, se ha argumentado aquí que la Nación tiene centrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos de la población adquiridos y de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en actividades más vinculadas con el futuro (educación, salud e infraestructura).¹⁶

En los años noventa, la evolución de las cuentas públicas ha mostrado un creciente desequilibrio, tanto en las de la Nación como en el consolidado de Provincias, aunque con una tendencia marcadamente negativa, en el primero de los casos.

Una vez sorteada la crisis de 1995, el comportamiento fiscal fue procíclico y se produjo un acelerado deterioro desde 1998, bajo circunstancias macroeconómicas caracterizadas por un profundo proceso recesivo. Es así que en el año 2000 la situación presentó cierta mejora, para luego volver a agravarse de manera significativa desde mediados de 2001. La caída en el nivel de actividad impactó sobre los ingresos provinciales, tanto en los de origen Provincial como en los originados en transferencias desde la Nación.¹⁷

¹⁶ Cf. CENTRANGOLO, Oscar y Juan Pablo Jiménez.. Op. Cit. Pág. 68.

¹⁷ Cf. GIRON GONZALEZ, Alicia. Op. Cit. Págs. 76-79.

3.2. LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN CHILE.

La Constitución Política de la República de Chile (decreto Supremo No. 100, del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, de 2005) señala que:

“El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”.

Enseguida, esta misma carta fundamental, dispone que:

Artículo 110.- *Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.*

La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional.

En este mismo sentido, Quintana Roldan expresa

*“Chile se organiza como un Estado Unitario cuya división política se subdivide en regiones: una metropolitana y doce más, cada una encabezada por un intendente...éstas se subdividen en 51 provincias con gobernadores propios, finalmente éstos se subdividen en comunas, las cuales son administradas por municipalidades.”*¹⁸

El artículo 107 de la Constitución Chilena expresa que las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Es así, que la gran relevancia del ordenamiento jurídico nacional chileno otorga a las municipalidades en materia de administración del territorio, la administración local (comunas o agrupación de comunas) de manera autónoma en las municipalidades. En todo caso, dicha administración no se ejerce arbitrariamente, sino que su acción debe enmarcarse dentro del marco jurídico que regulan a estas corporaciones.

¹⁸ Cf. QUINTANA Roldan, Carlos. Op. Cit. Pág. 560.

Cabe destacar, que la autonomía constitucional chilena se le entrega a estas entidades, la cual, no debe interpretarse en el sentido de que estarían investidas de alguna especie de soberanía particular -muy por el contrario- dado que la administración del Estado en Chile constituye un todo armónico, es principio y exigencia que las municipalidades actúen coordinadamente, en unidad de acción y excluyendo cualquier duplicidad con otros órganos de aquella administración.

En este sentido, es a través de la *Ley Orgánica Constitucional N°18.695, de Municipalidades* (septiembre 2004), en donde se establecen las funciones y atribuciones que corresponden a las municipalidades, además, en ella se establece su patrimonio, financiamiento y régimen de bienes. Dispone la organización interna de las municipalidades, las disposiciones generales aplicables a su personal y la fiscalización a la que están sujetas. También regula lo relacionado con el alcalde y el concejo: sus atribuciones, incompatibilidades e inhabilidades y todo lo concerniente a los procesos electorarios de las autoridades municipales. Asimismo establece las instancias de participación ciudadana, las audiencias públicas y las oficinas de reclamos y los plebiscitos comunales. Por último, fija normas sobre corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales.

En dicha ley se encuentran dos puntos esenciales de análisis comparativo con México. El primero, esta relacionado con la autonomía con la que cuentan los municipios con respecto a la administración de sus finanzas, este se encuentra contemplado en el artículo 14, de la *Ley Orgánica Constitucional de las Municipalidades*, que establece:

“Las MUNICIPALIDADES gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas.

*Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado **Fondo Común Municipal**, el cual estará integrado por los siguientes recursos:*

1.- Un 70% del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el artículo 7º de la Ley sobre Impuesto Territorial; no obstante, tratándose de las Municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, su aporte por este concepto será de un 65 %;

2.- Un 62.5% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 12;

3.- *Un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de la Ley de Rentas Municipales, y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres;*

4.- *Un 50% del derecho establecido en el N° 7 del artículo 41 del decreto ley N° 3063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación;*

5.- *El aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación, y*

6.- *El 100% de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones.*

La distribución de este Fondo se sujetará a los criterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales”

El segundo punto, se refiere a la fiscalización sobre su administración financiera, en relación a las municipalidades. Estas se encuentran reguladas en los artículos 50 al 55 de la ley antes referida, y establecen lo siguiente:

1.- Las municipalidades se regirán por las normas sobre administración financiera del Estado (Art. 50 *Ley Orgánica Constitucional de las Municipalidades L.O.C.M.*).

2.- Las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su Ley Orgánica Constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia (Art. 51 L.O.C.M.).

3.- En el ejercicio de sus funciones de control de la legalidad, la Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control (Art. 52 L.O.C.M.).

4.- Las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, pero deberán registrarse en la Contraloría General de la República cuando afecten a funcionarios municipales. Para tal objeto, la Contraloría deberá llevar un registro del personal municipal en la forma y condiciones en que lo hace para el resto del sector público, debiendo las municipalidades remitir los antecedentes que aquélla solicite (Art. 53 L.O.C.M.).

5.- La Contraloría General de la República podrá hacer efectiva la responsabilidad consiguiente, a cualquier funcionario municipal que haya causado un detrimento al patrimonio municipal. Para los efectos de determinar la responsabilidad de los funcionarios municipales, la Contraloría podrá fijar, según el grado de intervención que les haya cabido en el hecho, la proporción en que deban concurrir al pago de las obligaciones o aplicar las normas relativas a la responsabilidad solidaria (Art. 54 L.O.C.M.).

6.- Los informes que emita la Contraloría serán puestos en conocimiento del respectivo concejo (Art. 55 L.O.C.M.).

Por lo anterior, es momento de entrar al estudio comparativo de las finanzas municipales chilenas y de esta manera, compararla con la situación que prevalece en nuestro país.

El Estado chileno presenta un régimen de gobierno unitario, por lo tanto, se entiende que tiene una legislación única y similar para todo el país, sin embargo se presentan dos niveles subnacionales de administración: Gobiernos Regionales a nivel regional y las Municipalidades a nivel comunal. De esta forma para analizar la descentralización financiera del sector público consideraremos analizar a las municipalidades a nivel comunal.

Chile al igual que México, presenta un exceso de centralización financiera. Esto implica una reducida participación en la base tributaria de los ingresos públicos, generalmente concentrada en el impuesto a la propiedad y los impuestos por patentes comerciales e industriales, junto a una alta dependencia de las transferencias del nivel central.¹⁹

En Chile existen *355 comunas* y *334 municipios*²⁰, las cuales presentan una gran heterogeneidad. Casi un tercio de ellas tienen una población inferior a los 10,000 habitantes, incluso dos tercios tienen una población inferior a los 30,000 habitantes, mientras que sólo 47 comunas poseen más de 100,000 habitantes. Al mismo tiempo, dos tercios de los municipios poseen más de un 30% de población rural.

¹⁹ Vid. IRRRÁZVAL, I. *Tendencias hacia Sistemas de Financiamiento Municipal más Ágiles*. Edit. ONU-CEPAL. Serie de Estudios Municipales, No. 5, Santiago de Chile, 1994. Pág. 33.

²⁰ Cf. QUINTANA Roldán, Carlos. Op. Cit. Pág. 560.

Situación similar se da respecto de la dependencia de los recursos provenientes del *Fondo Común Municipal*, puesto que sólo un 21.8% es aportado al fondo, sin embargo, cerca de un 30% de ellas depende en un 50% o más de éste fondo. Además, existe una estrecha relación entre el tamaño comunal, el porcentaje de población rural y el porcentaje de población en condiciones de pobreza, por lo cual son, en general, las comunas más pequeñas las de mayor dependencia de las transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas.

Hasta fines de la década de los sesenta, el municipio en Chile tenía un conjunto muy reducido de funciones, así como una total dependencia de los recursos centrales, sin embargo, se ampliaron sus competencias y se transfirieron impuestos desde el nivel central a beneficio municipal, se creó un mecanismo redistributivo intercomunal denominado **Fondo Común Municipal (FCM)**, para que finalmente, durante los años ochenta se iniciará una transferencia masiva de recursos al sector de la educación pública primaria y secundaria, así como, de la mayor parte de los establecimientos de salud primaria, además, se participo en la política social a través de la regionalización de subsidios monetarios.

Es durante este período, que la administración municipal era ejercida por un Alcalde designado por el Presidente de la República, mientras que los *Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS)* eran entidades corporativas de consulta del Alcalde.²¹

Es a partir de 1991, que se hace una modificación a la Constitución, la cual permite la elección popular de alcaldes y concejales en 1992. Actualmente, el municipio es presidido por el Alcalde, el cual es escogido en una elección popular, teniendo funciones ejecutivas dentro del municipio, al mismo tiempo, existe un Consejo Comunal, encargado de aprobar los planes y proyectos comunales, así como el presupuesto, y con un rol principal en la fiscalización de los actos del Alcalde.

A su vez, la reforma a la *Ley de Rentas y del Fondo Común Municipal (1995)* se estableció mejorar los aportes condicionados del nivel central (especialmente para educación y salud), e incrementar, aunque no en forma considerable, los

²¹ Cf. CORTES, Patricia. *El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile*. Edit. ONU-CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Núm. 111, Santiago de Chile, 2005. Pág. 19.

recursos propios municipales, a través de incrementos de los topes de algunos tributos y actualización de la base del impuesto territorial.²²

Para los autores *Espinoza y Marcel*,²³ las Funciones Municipales están orientadas especialmente hacia el sector social, sin embargo, la definición de la ley Orgánica Constitucional de las Municipalidades, expedida en septiembre de 2004, es su artículo 1 establece que su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

a) Las Finanzas Municipales en Chile.

Las finanzas municipales en la República Chilena están constituidas por impuestos locales, derechos, así como otros recursos propios, al mismo tiempo que una importante cantidad de transferencias, tanto del nivel central como de los propios Gobiernos Regionales. Al igual que en la situación regional, los municipios están obligados a presentar un presupuesto financiero, en el cual se presentan sus ingresos propios más algunas transferencias.

Sin embargo, existen un conjunto de transferencias adicionales, las cuales son extrapresupuestarias (en el caso de servicios de salud, educación y atención de menores en conflicto con la justicia, los municipios están obligados a realizar un presupuesto individual) y las cuales no son contabilizadas por los presupuestos corrientes municipales, al mismo tiempo, existe un conjunto de fondos de claro impacto comunal, pero cuyos recursos no son transferidos directamente al municipio para su operación, sin embargo, operan en directa relación con la gestión local, por lo cual también han sido considerados dentro de las transferencias dirigidas a los municipios.

²² Cf. VALENZUELA, Juan Pablo. *Descentralización Fiscal: Los ingresos Municipales y Regionales en Chile*. Edit. ONU-CEPAL, Serie de Política Fiscal, No. 101, Santiago de Chile, 1998. Pág. 23.

²³ Cf. ESPINOZA, J y Marcel, M. *Descentralización Fiscal: El Caso de Chile*. Edit. ONU-CEPAL, Serie de Política Fiscal, N° 57. Santiago de Chile, 1994. Pág. 20.

ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES

Porcentaje	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS PROPIOS PERMANENTES	48.21%	46.20%	43.72%	44.94%	45.50%
Renta de Operaciones	2.30%	2.07%	2.05%	2.84%	2.73%
Impuesto Territorial	14.53%	14.13%	12.12%	11.92%	11.38%
Permisos de Circulación	8.51%	6.80%	7.72%	7.13%	7.70%
Patentes	10.08%	11.17%	9.57%	9.65%	9.93%
Derechos de Aseo	1.87%	2.11%	1.95%	2.47%	2.20%
Derechos Varios	7.43%	6.54%	7.20%	7.42%	8.18%
Multas e Intereses	3.50%	3.38%	3.11%	3.51%	3.39%
FONDO COMUN MUNICIPAL	29.21%	31.59%	30.50%	30.90%	26.18%
FCM 90%	24.16%	26.44%	27.64%	27.97%	23.64%
FCM 10%	2.91%	2.86%	2.76%	2.86%	2.52%
FCM Comunas no Instaladas	2.13%	2.29%	0.10%	0.07%	0.02%
TRANSFERENCIAS	6.21%	6.04%	8.43%	8.39%	12.69%
Transferencias del Sector Privado	0.68%	0.57%	0.37%	0.23%	0.29%
Transferencias del Sector Público	5.53%	5.47%	8.06%	8.16%	12.40%
OTROS INGRESOS	10.07%	11.57%	11.38%	8.74%	7.82%
Venta de Activos	1.76%	2.85%	5.12%	1.65%	2.23%
Recuperación de Préstamos	0.25%	0.38%	0.05%	0.03%	0.04%
Endeudamiento	4.27%	4.32%	1.68%	0.72%	0.28%
Operaciones Años Anteriores	0.33%	0.40%	0.42%	0.43%	0.40%
Otros	3.45%	3.62%	4.10%	5.90%	4.86%
TOTAL DE INGRESOS	93.69%	95.40%	94.02%	92.97%	92.19%
SALDO INICIAL DE CAJA	6.31%	4.60%	5.98%	7.03%	7.81%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional Chileno (1998).²⁴

De acuerdo con la grafica presentada, se puede concluir que en Chile el presupuesto Municipal está compuesto por:

- a. Ingresos propios permanentes (impuestos de beneficio local y derechos).
- b. **El Fondo Común Municipal (F.C.M.)** (cual también corresponde a un ingreso propio municipal).
- c. Transferencias, mayoritariamente provenientes del sector público, por una parte están los aportes del nivel fiscal al F.C.M. Las transferencias del sector privado son bastante menores (en 1994 sólo representaron el 0.29% del total de ingresos municipales).
- d. Otros ingresos, en este componente se encuentran los recursos por ventas de activos, recuperación de préstamos, endeudamiento y otros ingresos.
- e. Saldo inicial de caja: en general esta partida es bastante considerable dentro del presupuesto municipal (entre el 7 y 8% de los ingresos totales), pero ello se explica porque el principal ingreso municipal

²⁴ Cf. VALENZUELA, Juan Pablo. Op. Cit. Pág. 53.

corresponde al impuesto territorial, el cual es pagado trimestralmente, por lo cual los municipios deben mantener en caja importantes cantidades de recursos para financiar los primeros meses del año.

Se puede notar de manera análoga que los Fondos Federales que se otorgan a los municipios mexicanos, a través de las Aportaciones Federales, en Chile, también se dan estas transferencias, mediante el **Fondo Común Municipal**, el cual funciona de la siguiente manera:

b) Fondo Común Municipal

Esté fondo corresponde a una transferencia intermunicipal, donde los municipios de mayores ingresos entregan recursos a los más pobres, a partir de un la coparticipación de impuestos locales y distribuidos a través de una fórmula estable y transparente, la cual incluye componentes de brecha fiscal y pobreza.

Esta transferencia es de tipo no condicionada, con el objetivo de resolver problemas de brecha fiscal (requerimientos de gasto son superiores a la capacidad fiscal para generar los ingresos suficientes) y de diferencia en los beneficios fiscales en las diferentes comunas, debido a problemas de economías de escala (muchas comunas muy pequeñas) y concentración de principales fuentes de ingresos en algunas comunas.

Dada esta situación, “la teoría económica sugiere que una transferencia eficiente sea a través de la coparticipación de impuestos, aportes no condicionadas o un programa de suma 0 (donde los territorios más ricos aportan a los más pobres), a través de transferencias no condicionadas.”²⁵

El Fondo Común Municipal está compuesto por una parte de los ingresos anteriormente descritos: 60% del impuesto territorial, 50% de los permisos de circulación; aporte por patentes comerciales de algunos municipios de la Región Metropolitana y el 50% del impuesto a la transferencia de vehículos, pudiendo recibir aportes adicionales del gobierno central.²⁶

²⁵ SHAH, A. *Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations*. Citado por VALENZUELA, Juan Pablo. Op. Cit. Pág. 27.

²⁶ Cf. ESPINOZA, J y Marcel, M. Op. Cit. Págs. 32-38.

Respecto a su distribución, ésta se realiza a través de indicadores de pobreza comunal, diferencia de beneficios fiscales y restricciones a la base impositiva local, al mismo tiempo un 10% de este fondo se distribuye en relación a indicadores de eficiencia y de emergencia.

En 1993, este fondo representó casi el 31% de los ingresos municipales, demostrando la gravedad que tenía dentro de las finanzas locales. En 1994 cerca del 60% de los municipios del país tuvieron una dependencia del 40% o más de los ingresos provenientes de este fondo.²⁷

A diferencia de nuestro país, en Chile este mecanismo de financiamiento se presenta dos tipos de problemas:

- 1) Un gran número de los municipios chilenos presentan elevadas tasas de dependencia de éste por lo cual no existe una correspondencia fiscal, por lo cual la responsabilidad local por financiar los bienes y servicios públicos locales se diluye, incluso puede generar una "pereza fiscal" para desarrollar mecanismos autónomos de financiamiento.
- 2) Alrededor de la mitad de los recursos que conforman el F.C.M. son devueltos a los municipios aportantes (es un mecanismo de todos aportan todos reciben), lo cual genera un exceso de costos administrativos innecesarios.

Los siguientes puntos de análisis, son elementos básicos que se manifiestan en la actividad financiera de los Municipios en Chile

- ***Ingresos locales son de baja proporción en los ingresos públicos totales del Estado Chileno***, es decir, los ingresos propios municipales sólo alcanzan a un 7.6% de los recursos públicos totales, mientras que al agregarle las transferencias, este porcentaje se eleva sólo a un 16.8% (este porcentaje podría ser asociado a los gastos locales).
- ***Existe un alto porcentaje de dependencia de transferencias condicionadas***, se puede mencionar, que las transferencias de recursos a los municipios (en forma directa o indirecta) representan un 55% de los recursos totales municipales, la mayor parte de estas

²⁷ Cf. VALENZUELA, Juan Pablo. Op. Cit. Pág. 28.

transferencias son condicionadas y no permiten ningún tipo de reasignación por parte de los municipios.²⁸

- ***Se ha dado un escaso avance en la descentralización fiscal a pesar del incremento considerable en los recursos municipales.*** Respecto a la descentralización fiscal, sólo se permitió incrementar los recursos de los mismos impuestos, a veces con cierta flexibilidad, en algunos de ellos como lo son el impuesto territorial y patentes comerciales, aunque sigue siendo muy pasivo el rol municipal respecto al principal impuesto local (impuesto territorial), no se le han delegado nuevos impuestos o coparticipaciones de impuestos nacionales.
- ***La imposibilidad de endeudamiento.*** En la actualidad, se impide el endeudamiento a todos los municipios del país, generando una discriminación a los municipios con una buena gestión financiera y con la posibilidad de asumir proyectos de mayor impacto local y con beneficios intergeneracionales, lo cual reduce la autonomía municipal, genera mayor dependencia de fondos externos y una menor flexibilidad en el manejo de los recursos locales.
- ***Un importante desafío es incrementar la obtención de recursos a través de derechos y donaciones.*** Como se pudo observar en las lecturas antes referidas, durante los últimos años se han generado modificaciones legislativas, y a su vez, se han creado algunas que permiten potenciar la gestión municipal para obtener mayores recursos a través del principio del beneficio o la explotación de bienes locales.
- ***La superposición de funciones y presupuestos para bienes y servicios públicos locales.*** Al mismo tiempo, la existencia de estas funciones compartidas implica que existen presupuestos para éstas en otros servicios públicos, los cuales no tienen ninguna coordinación con los gastos municipales en estos. Ejemplo: salud primaria, vialidad urbana, parques urbanos, entre otros.
- ***La inexistencia de recursos destinados al fomento productivo,*** esto a pesar, que esta función no se encuentra señalada en la actual Ley Municipal, ya que la mayor parte de los municipios realizan

²⁸ *Ibíd.* Pág. 35.

actividades vinculadas con esta área, sin embargo, se pudo apreciar la escasez de recursos transferidos destinados a este fin, estos representan el 0.02% del total de transferencias.

De lo anterior se puede concluir que los municipios en Chile, deben incrementar los esfuerzos municipales, siendo necesario ampliar la recaudación por cobros directos de los servicios que presta.

Es importante que los municipios aumenten la correspondencia fiscal de sus ciudadanos, entre los beneficios que perciben y los costos que estos involucran y a su vez, es necesario aprovechar la flexibilidad que se incorporó en la Ley de Rentas sobre el cobro de derechos de aseo, los cobros por los servicios de salud prestados, entre otros.

Además, es importante el potenciar las posibilidades de financiamiento para proyectos de inversión pública, a través de concesiones, y de esta manera, mejorar la gestión de los principales impuestos locales.

En algunos municipios se pueden realizar importantes incrementos de ingresos, a través de esfuerzos vinculados, a la actualización de catastros de inmuebles, asimismo mejorar la formalización de actividades productivas locales.

Y por último, un punto trascendente no solo para el municipio Chileno sino para el mexicano es el incrementar el control ciudadano sobre la gestión municipal. En este sentido las acciones vinculadas a hacer más transparente esta gestión, siendo un punto importante, puesto que acercan al ciudadano a los beneficios que se obtienen por sus aportes municipales; de igual importancia resulta, que la gestión municipal utilice las posibilidades que le permiten algunos impuestos locales (impuesto territorial y patentes comerciales) para poder modificar las tasas que cobran, de tal forma, que generen más ingresos y una mayor relación entre esfuerzos y beneficios municipales.

ESTUDIO COMPARATIVO

A NIVEL ESTATAL:

1.3. LAS APORTACIONES FEDERALES Y SUS REPERCUSIONES EN LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO.

Como hemos visto en los anteriores capítulos de la presente investigación, con la descentralización de gastos federales se ha dado el nacimiento de fondos económicos, tanto etiquetados como de uso libre, por parte de los gobiernos municipales y estatales, en cuya asignación se ha hecho hincapié en la transparencia de las fórmulas de distribución.

Desafortunadamente, la transferencia masiva de recursos no ha venido acompañada por un proceso de fiscalización, y con ello, no a habido un fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, nuestro país se ha caracteriza por caciquismo y autoritarismo, dentro del cual, el proceso de democratización de los últimos años ha generado gobiernos municipales y estatales de mayor responsabilidad ante la opinión ciudadana.

Una perspectiva negativa es que las políticas públicas son de corto plazo, y con frecuencia, responden a los municipios electoralmente más relevantes, que no son necesariamente los de mayores carencias o necesidades.

La reforma municipal al artículo 115 Constitucional de 1983, dio cierta autonomía recaudatoria al municipio, sin embargo, nuestro país comenzó ha padecer de crisis económicas recurrentes que han frenado su crecimiento, y a su vez, han impedido mejorar el nivel de vida de la población,²⁹ que dio como una consecuencia no planeada, fue un profundo proceso de descentralización del gasto social y en infraestructura social en México.

De esta manera, a partir de 1997, el proceso de aprobación del presupuesto federal ha tendido cada año que aumentar la descentralización en el ejercicio del gasto mediante el incremento de transferencias no condicionadas hacia los gobiernos estatales y municipales.

²⁹ Cf. CHÁVEZ PRESA, Jorge y Mario Budebo. *Logros y retos de las finanzas publicas en México*. Edit. ONU-CEPAL, Serie de Política Fiscal, N° 112. Santiago de Chile, 2000. Pág. 9.

Esto ha implicado que los gobiernos municipales cuenten con más recursos financieros para realizar diversos proyectos, pese a que las responsabilidades primordiales de provisión de servicios públicos de educación, salud, infraestructura carretera, así como los institutos de seguridad social y fondo de ahorro para la vivienda, se siguen concentrando en el ámbito estatal y federal.³⁰

En México, este proceso se manifestó de manera directa con las participaciones que inicialmente se repartieron exclusivamente a los Estados que se adherían al S.N.C.F., con la condición de limitar su potestad tributaria y recibir a cambio recursos incondicionales de la recaudación federal. Fue hasta 1979 que los porcentajes de participación se establecían para cada impuesto específico.

Este proceso de centralización comenzó a retroceder como consecuencia de las crisis económicas, que se han presentado de manera intermitente desde 1982. Con ello, la descentralización fue entendida por el gobierno federal como una manera de racionalizar el ejercicio del gasto que generaría un mayor impacto político y social, ante la restricción en los recursos disponibles.

Además, las presiones fiscales de nivel estatal determinaron que el gobierno federal estuviera dispuesto a asegurar, por medio de la reforma municipal de 1983, fuentes exclusivas de recaudación para los gobiernos municipales. En particular, la reforma estableció que el *Impuesto Predial* sería una fuente exclusiva de los gobiernos municipales. Por otra parte, la inestabilidad económica vivida a principios de la década de los noventa, motivó al gobierno federal a establecer un fondo de emergencia social para aliviar el impacto negativo de los famosos recortes presupuestales que impactaban directamente sobre los más pobres.

Con esta tesitura, al comienzo de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se crea el *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)*, con el objetivo explícito de atenuar los impactos negativos de la reducción del gasto público y, al mismo tiempo, recuperar la legitimidad perdida por el mal desempeño económico de los últimos años.

³⁰ Cf. DIAZ, Alberto y Sergio Silva. "Descentralización a escala municipal en México. Edit. ONU-CEPAL, Serie estudios y perspectivas, No. 15, México, 2004. Pág. 14.

Por lo tanto, la asignación de recursos se encontraba fuertemente afectada por las características partidistas de las administraciones municipales y los fenómenos de competitividad electoral estatal.³¹

De esta forma, los fondos municipales constituían una fuente fresca de recursos para financiar obras públicas, con atractivos rendimientos políticos y a veces también personales para los presidentes municipales.

En 1997 se crea el *Fondo de Desarrollo Social Municipal (F.D.S.M.)*, que habría de dar paso a una profunda reestructuración de las transferencias de gasto hacia Estados y municipios.

Un año después (1998), los principales bienes y servicios públicos son provistos por los gobiernos Estatales y municipales dentro de un rubro de transferencias descentralizadas conocidas como transferencias del *RAMO 33*. Que son los recursos transferidos desde la Federación a Estados y Municipios se dividen en transferencias no condicionadas (*Participaciones Federales*) y transferencias condicionadas (*Aportaciones Federales*).

Estas últimas se encuentran establecidas en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, vigente hoy en día, en donde se establece:

Las Aportaciones Federales, son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I.*** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II.*** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III.*** **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);**
- IV.*** **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND);**
- V.*** Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.*** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.*** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII.*** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

³¹ Cf. CHÁVEZ PRESA, Jorge y Mario Budebo. Op. Cit. Pág. 12.

Respecto a nuestra investigación, los fondos más importantes en términos presupuestarios municipales son: el **FAIS** y el **FORTAMUND**, que son los directamente relevantes para la política social descentralizada que se maneja en el ámbito geográfico municipal.

Cabe recordar, que estos fondos se incorporaron dentro del Ramo Presupuestal denominado Ramo 33, en 1998, año en que se implantó la figura de las Aportaciones Federales, asimismo dentro del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (F.A.I.S.), se incluía dos fondos, uno municipal y otro estatal.

Por su parte, las fórmulas del Fondo de Desarrollo Social Municipal (F.D.S.M.) no habían sido sólo complejas, sino ambiguas, para asignar fondos hacia los municipios.

De esta manera, la mayoría de los Estados optaron por utilizar lo que se conoce como la fórmula 2 (artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal), que es un simple promedio de las carencias municipales medidas por medio de cuatro variables:

1. El analfabetismo de la población mayor de 15 años;
2. La población ocupada ganando menos de dos salarios mínimos;
3. El porcentaje de viviendas sin conexión a drenaje; y
4. El porcentaje de viviendas sin electricidad.

El uso de dicha fórmula alternativa reduce el peso relativo del indicador de brecha de pobreza, por medio de los ingresos, dando implícitamente un mayor peso a un elemento poblacional.

Es importante aclarar que sólo los Estados pueden optar por alguna de las fórmulas al momento de asignar recursos hacia los municipios, mientras que la Federación sólo puede hacer la asignación de estos fondos hacia los Estados por medio de la fórmula original.³²

La distribución del Fondo de Infraestructura Social entre los Estados inicialmente obedeció a un criterio adicional. Se repartió un 1% del fondo a cada Estado, sin importar su población o nivel de pobreza.

Esto significó que estados pequeños como Colima o Baja California Sur, recibieran montos desproporcionados respecto de sus características de pobreza o necesidades sociales.

³² Cf. DIAZ, Alberto y Sergio Silva. Op. Cit. Pág. 25.

En el año 2000 se redujo este criterio de distribución a medio punto porcentual, y en 2002 se eliminó por completo este criterio.

La fórmula federal utilizada en la repartición del F.A.I.S. hacia los Estados toma en cuenta las brechas de desarrollo entre los hogares de cada Estado, que son agregadas a nivel estatal. Dado que la fórmula tiene características de actividad, implícitamente el peso de las masas carenciales de los hogares de cada municipio se refleja en las masas carenciales del estado como un todo. Esto parece generar una asignación razonable de los recursos.³³

Sin embargo, por la complejidad que tiene dicha fórmula establecida en el Art. 31 de la L.C.F., la fórmula más utilizada para la asignación municipal de recursos de los Estados a los municipios (denominada fórmula 2) premia factores poblacionales, y ello reduce el éxito con la utilización de las fórmulas.³⁴

Los municipios que más dependen del F.A.I.S., según la información contenida en la *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Municipal (ENPMDM)* de 2004, tienden a ser los más pobres. Con todo, si bien los cambios en la asignación del F.A.I.S. han sido positivos a lo largo del tiempo, sin embargo, existen dos problemas que se discuten a continuación.

Primeramente, conviene aclarar que el índice de marginación de Consejo Nacional de Población (CONAPO) no es la misma medida que la fórmula de brechas utilizada para determinar la distribución estatal del F.A.I.S., ya que estos se miden a través de los datos proporcionados por el I.N.E.G.I., para la distribución de este fondo por parte de los Estados no usan la fórmula 2.

Aún cuando hay avances, el primer problema fundamental en la asignación del F.A.I.S., se relaciona con la vigilancia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el uso de los fondos descentralizados, es que, se da una importante discrepancia entre los fondos reportados por los propios municipios y los fondos que les fueron asignados a los municipios, según datos del gobierno Federal.

³³ Para ser específicos el Artículo 31, de la L.C.F. establece que para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde \sum representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice, se refiere a la entidad federativa.

³⁴ "Recibe más recursos económicos quien tenga mayor población". Encuesta Nacional a Presidentes Municipales (ENPMDM), , Secretaria de Desarrollo Social, México. 2004.

Las discrepancias son, sin embargo, bastante marcadas, sobre todo si se considera que este fondo es, probablemente, el recurso descentralizado más fiscalizado y vigilado dentro del sistema de transferencias vigente.

Lo que sí parece estar sucediendo es que a los municipios que obtienen más participaciones federales, los gobiernos estatales también les están entregando, en el margen, más transferencias del F.A.I.S.

El segundo tema importante a considerar dentro de los problemas del F.A.I.S. consiste en que se están asignando fondos en exceso a los municipios ricos. No se trata de que estos municipios no tengan necesidades de realizar obra pública, pero en el contexto de un programa de política pública orientado a combatir la pobreza, este fondo es demasiado general.

De este modo, a partir de 1998, cuando se incorporaron las transferencias estatales para educación y salud, así como el *Fondo de Infraestructura Social*, dentro de la *Ley de Coordinación Fiscal*, se crearon también nuevos fondos para superar resistencias políticas en el proceso de aprobación presupuestaria.

Por su carácter de concesión política otorgada a los gobiernos municipales, en 1998 se establece el fondo denominado el FORTAMUND, el cual funcionaba como una transferencia vagamente condicionada a una distribución por habitante y originalmente no se aplicaba al Distrito Federal.

Como se dijo anteriormente, el presupuesto de 1998 racionalizó la manera de catalogar las distintas transferencias condicionadas, sobre todo para educación, salud e infraestructura social, al colocarlas todas bajo el "*Ramo Presupuestal 33*". De esta manera, esas transferencias, que de ahí en adelante se denominarían *Aportaciones*, de ser programas y fondos descentralizados del gobierno federal, pasaron a formar parte del Pacto Federal entre Estados y Federación.³⁵

³⁵ Cabe recordar que los Estados al firmar el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, "se desincorpora la esfera competencial del Congreso Local para crear contribuciones que recaigan sobre los hechos impositivos gravados por los impuestos federales," es decir, no hay una renuncia de las potestades que la constitución le otorga a los Estados, sino se da una expresión omisiva por parte de los mismos. Tesis Aislada denominada "*COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE GUERRERO*." Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre 2000 Tesis: 2a. CLXVIII/2000 Página: 429 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

Este cambio aparentemente menor tiene consecuencias políticas fundamentales:

1. Al quedar inscritas en una ley ordinaria, distinta del presupuesto, el Senado de la República adquirió un veto sobre subsecuentes cambios (en México sólo la Cámara de Diputados, y no el Senado, tiene autoridad sobre el presupuesto federal).
2. A partir de ese momento los Estados concibieron las Aportaciones como recursos rígidos garantizados por el pacto federal, en lugar de entenderlos como fuentes presupuestarias del centro sujetas a la discreción del ejecutivo federal.

La incorporación del FORTAMUND al presupuesto federal en 1998, es ilustrativa del proceso político que generó incentivos hacia una mayor descentralización. La iniciativa presupuestaria del presidente en ese año incluía un pequeño programa para apoyar a los Estados con problemas de endeudamiento excesivo (Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas).

Como antecedente, cabe recordar que a partir de la crisis financiera de diciembre de 1994, los gobiernos estatales habían recibido apoyos, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, caso por caso, de acuerdo con condiciones específicas establecidas por la secretaría para aliviar los problemas de endeudamiento. De esta manera, el FORTAMUND se convirtió en una transferencia permanente, al ser incluido en la L.C.F., como parte de las Aportaciones Federales del Ramo 33. Además se permitió que el fondo se utilizara para fines distintos como lo era, la reducción de deuda pública.³⁶

Sin embargo, en el año 2007, se crea el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (F.A.F.E.F.), cuyos recursos se destinarán al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, así establecido en el artículo 47 de la L.C.F.

Es preciso mencionar que la mayoría de los municipios en México obtienen sus recursos principalmente, de las *Participaciones Federales* y del *Fondo de Fortalecimiento Municipal*. Dichas transferencias son de uso libre, en el sentido de que los municipios no están obligados a utilizarlas en ninguna forma en

³⁶ Cf. DIAZ, Alberto y Sergio Silva. Op. Cit. Pág. 41.

particular. En cambio, las Aportaciones Federales que reciben los municipios son condicionadas en su uso, lo cual constituye, el otro gran componente de los ingresos municipales.

En último lugar, los ingresos propios constituyen, en la mayor parte de los municipios del país, una parte insignificante aportación a sus ingresos. El rasgo más importante de las finanzas municipales, es la enorme heterogeneidad en la composición de los ingresos municipales. Aunque existen diferencias en la composición, los municipios dependen financieramente en más de 50% de las Participaciones Federales y del FORTAMUND, en cerca de un 30% del F.A.I.S. y en menos de 20% de sus propios ingresos.

La debilidad de los ingresos propios es un tema central, recordemos que las dos fuentes potencialmente más importantes de la recaudación municipal, a saber, es el impuesto predial y los derechos por uso de agua, estos apenas constituyen, en promedio, el 3.1% y 2.1%, respectivamente, de los ingresos de los municipios.

Una opción en este caso, es dividir las transferencias entre el presupuesto total que disponible cada municipio, indicando con ello, la prioridad que asignan los presidentes municipales a cada servicio que necesitan su comunidad.

Es preciso mencionar la importancia de instrumentos fiscalizadores de estos fondos federales, para verificar el uso eficiente de los recursos y, en general, el estado de las obras de infraestructura física como drenaje, alcantarillado, red de electrificación, urbanización y carreteras rurales.

Además, no es suficiente saber si el dinero se está gastando en ciertos rubros, sino que debe determinarse cuál es el efecto del gasto sobre la provisión específica de bienes y servicios, y cómo estos esfuerzos públicos inciden en el bienestar de los hogares.

Con este trabajo se puede concluir la urgencia para la realización de una evaluación al respecto, ya que esta evaluación indirecta del efecto del gasto público descentralizado sobre el bienestar de los hogares medido como el efecto del gasto y las prioridades municipales sobre el acceso a ciertos servicios públicos básicos arroja ya resultados poco alentadores.

Asimismo, no se ha generado un proceso de racionalización de los fondos transferidos por el gobierno Federal y de los gobiernos Estatales hacia los municipios, en donde cada fondo tenga un objetivo de política específico.

Por el contrario, los municipios tienden a utilizar todos los fondos de modo indistinto y se pierden oportunidades para que dichos recursos jueguen un papel importante de mejorar los incentivos de los gobiernos municipales.

Otra problema que encontramos, radica en la fórmula en como se asignan las Aportaciones Federales a los municipios, y que con la actual fórmula de distribución de dichos fondos existe una discrepancia y desigualdad de montos económicos, es decir, que en municipios muy poblados se están destinando montos que parecen pequeños cuando se hacen comparaciones por habitante, pero que constituyen una parte muy grande de la bolsa que se reparte a todos los municipios. Además, esos municipios tienden a ser bastante ricos, además de contar con mayores fuentes de recursos financieros. En las ciudades y los municipios urbanos más desarrollados, la base para la recaudación del impuesto predial es considerable, en comparación con la mayoría de los municipios.

Por lo contrario, en los municipios más pequeños y pobres la mayor parte de estos mecanismos son inviables: la recaudación de predial es mínima porque la mayor parte de los predios son agrícolas o para viviendas precarias; no existen negocios o propietarios dispuestos a cubrir impuestos adicionales para generar ciertas mejoras de infraestructura. Por el contrario, en esos municipios se requiere de un mecanismo de transferencias compensatorias.

Respecto a los Aportaciones Federales, el Fondo denominado F.A.I.S. debería asegurar que la oferta de bienes y servicios públicos se más equitativa entre municipios, puesto que en los municipios en donde dicha oferta se puede satisfacer con recursos propios, el F.A.I.S. se está desperdiciando. Su papel fundamental debe ser compensatorio, para garantizar que los habitantes del país, sin importar en qué localización geográfica se encuentren, no estén en desventaja debido a que viven en municipios pobres.

Por otra parte, el FORTAMUND es un fondo que se destina a todos los municipios en términos poblacionales, en lugar de que se aprovechara como un recurso para incidir de manera más directa en las condiciones de pobreza. Si el propósito fundamental es incrementar los recursos no condicionados de los municipios, es mejor aumentar el tamaño del Fondo de Fomento Municipal dentro de las Participaciones Federales y desaparecer el FORTAMUND.

Se ha detectado que los municipios más pobres tienden a usar los recursos del FORTAMUND en obra pública, mientras que los más ricos lo hacen en seguridad pública. Estas diferencias sistemáticas en el uso, revelan la enorme heterogeneidad municipal, aspecto crucial que debe ser considerado en la revisión cuidadosa de los sistemas de asignación del gasto descentralizado en infraestructura básica, a fin de elevar su efectividad. Aunque el marco constitucional supone que el municipio como orden de gobierno debe de funcionar de la misma manera a todo lo ancho del país. Dichas categorizaciones no necesitan ser uniformes en todo el país, sino que también pueden ser establecidas por cada gobierno estatal, a través de sus propias leyes orgánicas municipales.

El punto central, sin embargo, es resaltar que las políticas exitosas en un municipio urbano y rico probablemente no lo serían en municipios pobres y rurales. El único rasgo que todos los municipios comparten es la precariedad de sus finanzas propias. De alguna manera, mientras estos recursos no tengan mayor solidez, la autonomía financiera municipal seguirá siendo una ficción. Mientras no se fortalezca la recaudación estatal y municipal, las opciones de endeudamiento no se traducirán en mayor inversión en obra pública, sino en financiamiento de gasto corriente. Sería deseable que los municipios tuvieran más incentivos financieros para darle una mayor prioridad a la inversión en obra pública, a partir de sus propios recursos, no sólo de las transferencias condicionadas del gobierno federal, como son los recursos que llegan a la hacienda municipal vía Aportaciones Federales.

CAPITULO IV

“LAS APORTACIONES FEDERALES Y SU AFECTACIÓN AL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO”

1.1. LAS APORTACIONES FEDERALES Y SU AFECTACIÓN AL MUNICIPIO LIBRE MEXICANO

Cuando afirmo que las Aportaciones Federales afectan al Municipio Libre Mexicano, me refiero a tres aspectos que a continuación demostraré:

- 1) Las Aportaciones Federales no tienen su naturaleza jurídica en nuestra Constitución Federal sino en una Ley secundaria, y lo preocupante es que estos recursos representan más de la mitad de ingresos en la hacienda municipal, sin embargo, estos son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales y al no estar sujetas o reguladas por la Constitución Federal es común que se deje de entregar estos recursos indispensable para el crecimiento municipal.
- 2) De igual trascendencia resulta el modificar los mecanismos para la distribución que se hace de estas Aportaciones Federales en los distintos municipios del país, privilegiando el principio de equidad y justicia social.
- 3) El fortalecimiento económico de los municipios dependerá de que las Participaciones y Aportaciones Federales sean recursos que ingresan a la hacienda municipal y de esta manera, queden comprendidas dentro del Régimen de Libre Administración Hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

Antes de continuar es necesario hacer un repaso histórico de cómo se ha desarrollado la descentralización fiscal en el Estado Federal Mexicano y sus repercusiones en el ámbito municipal:

- El 27 de diciembre de 1978 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal. Con esta ley nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que entró en vigor el primero de enero de 1980.
- A partir de la reforma constitucional que se gestó en el 1983, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, la principal, fue la administración libre de su hacienda, además de recibir, por parte de la Federación, las Participaciones Federal que

anualmente determinen las legislaturas de los Estados, así como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos.

- El municipio a partir de la reforma al artículo 115, fracción IV de nuestra Constitución Federal, en el año de 1983, establece sus fuentes tributarias exclusivas, con lo que se garantiza su esfera económica mínima y por otro lado, se le faculta, para que sin ninguna intervención, elabore y apruebe su propio presupuesto de egresos. Congruente con el *Principio de Libre Administración de la Hacienda Municipal*, en ese mismo párrafo de la fracción IV, se establece que los presupuestos de egresos municipal serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.
- Tiempo después, como consecuencia de la reforma -de 1994- del artículo 105 de la Constitución Federal, se le otorgó al Municipio la facultad de acudir a un medio de control constitucional (*la Controversia Constitucional*), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.
- El 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 105 en su fracción I, Controversia constitucional y la fracción II, de Acciones de inconstitucionalidad, para entrar en vigor el 20 de junio de 1995. Con esta decisión se confirma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el máximo tribunal de la nación, custodio y garante del orden constitucional. Además, se fortaleció al federalismo al otorgar un instrumento procesal eficaz para que la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, puedan impugnar los actos y disposiciones legales que se consideren violatorios del pacto federal, o aquellas normas que presumiblemente contradigan a la Constitución Federal.
- A partir de 1998 con la inclusión del capítulo quinto de la *Ley de Coordinación Fiscal*, es decir, el Ramo 33 (Aportaciones Federales) del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Con estas reformas el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pretendió dar más facultades de ingreso a los municipios a través de dos fondos establecidos en la propia ley:
 1. *El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (F.A.I.S.); y*
 2. *El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).*

- Los *Fondos de Aportaciones Federales* son recurso que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y, en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que cada tipo de aportación establece en la Ley de Coordinación fiscal, dichos fondos se determinan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- La última reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, tiene como fecha el veintitrés de diciembre de 1999, en la cual, se establecieron puntos primordiales para el Municipio Libre Mexicano:
 1. El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno que se realizó en la fracción I, al sustituir el término “**administrado**” por “**gobernado**”; Asimismo, el fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales;
 2. El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del ayuntamiento.
 3. La facultad de iniciativa, en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales; en lo concerniente al catálogo de facultades que en el sistema constitucional de concurrencia regula la fracción V del artículo 115, además de las facultades con las que ya gozaban en materia de aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, se adicionó la de participar en la formulación de planes de desarrollo municipal, así como la obligación de la Federación y del Estado de asegurar la participación de los Municipios en ésta.
 4. La transmisión del mando de la policía preventiva municipal del Gobernador al Presidente Municipal, quien sólo acatará las órdenes del primero en los casos que aquel juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

1.2. ESTABLECER EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN IV, INCISO B), LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS APORTACIONES FEDERALES QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS.

Después de analizar y explicar en los anteriores capítulos la situación y circunstancias de la Aportaciones Federales, solamente cabe reafirmar que actualmente encuentran su naturaleza jurídica dichos recursos en el Capítulo V, de la Ley de Coordinación Fiscal (L.C.F.), también conocidos como fondos del *Ramo 33*.

El denominado *Ramo 33* se basa en la transferencia de los recursos del Presupuesto Federal a los Estados y Municipios, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios, así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que asumieron los Estados y los Municipios.

Es apropiado señalar que de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Las Aportaciones Federales son recursos que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios que, dada su especial naturaleza, se rigen por disposiciones federales y, por tanto, aun cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación y, por ende, los otros niveles de gobierno no pueden disponer libremente de dichos recursos pues, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos federales...”¹

Es necesario distinguir las Aportaciones Federales de las Participaciones Federales, siendo estas últimas las establecidas en el Artículo 115 , fracción IV de nuestra Constitución y que se encuentra bajo el régimen de la *Libre Administración Hacendaria Municipal*.

¹ Tesis de Jurisprudencia denominada “*APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS.*” Novena Época Instancia: Tesis Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación v su Gaceta Tomo: XV. Enero de 2002 Tesis: P./J. 138/2001 Página: 915 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Primeramente, las Aportaciones Federales son recursos que se cede el gobierno Federal para que los ejerzan las entidades federativas y municipios, a través de distintos fondos previamente establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, y se distinguen de las *Participaciones Federales (Ramo 28)* por ser recursos que el gobierno federal aporta a los gobiernos locales, sin constituir ninguna clase de resarcimiento. Es decir, que las Aportaciones Federales se distribuyen bajo criterios compensatorios, con ello, se transfieren más recursos a las entidades que tienen más rezagos (principalmente, en el ámbito de pobreza) y no a las que aportan más a la riqueza nacional, con lo cual el gobierno federal intenta garantizar un cierto nivel de equidad entre las distintas regiones del país.

De esta forma, se cumple con dos de los objetivos centrales de todo Gobierno Federal:

1. La asignación de recursos y
2. La distribución del ingreso.

Me parece importante destacar la importancia de las Aportaciones Federales y su relación con el *Principio de Integridad de los Recursos Económicos* con los que debe contar las finanzas públicas municipales, entendiendo este principio como el que asegura a los municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal.

Al respecto existe una Controversia Constitucional, la cual que tiene como rubro: *RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.*²

Dentro de esta Controversia suscitada por el Municipio de Purépero contra Gobierno de Michoacán por la retención de recursos federales que le correspondían a dicho municipio, a través de las Aportaciones Federales, principalmente los del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Para esta empresa se designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

² Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época Instancia: Tesis Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación v su Gaceta Tomo: XIX. Junio de 2004 Tesis: P./J. 46/2004 Página: 883 Materia: Constitucional. Jurisprudencia.

Cabe señalar que el Ministro instructor previno al Municipio actor, para los efectos de precisar sí el mismo impugnaba las Participaciones Federales a las entidades federativas y Municipios contempladas en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, o bien, a las Aportaciones Federales para las entidades federativas y Municipios comprendidas en el *Ramo 33* del citado presupuesto.

En el contexto del sistema de financiamiento municipal debe tomarse en cuenta que cuando las autoridades a quien la Constitución o las leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras, omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten estas últimas a un perjuicio doble: en primer lugar, les inflinge el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

Ciertamente, como puede observarse, la Ley de Coordinación Fiscal no señala expresamente cuando regula el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*, de esta modo, el retraso en la entrega de los fondos correspondientes dará lugar a la aplicación de recargos análogos a los que proceden en el caso de pago a plazo de contribuciones, como sí lo señala en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal cuando regula las Participaciones Federales.

Por su parte, la Constitución Federal, no atribuye potestad legislativa a los Municipios en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a las competencias y responsabilidades que el artículo 115 le atribuye.

La Constitución prevé, por tanto, el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración que, expresamente, se presenta como no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etcétera.

La S.C.J.N., de acuerdo con la Controversia antes mencionada establece:

“...de la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 -que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos-, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales...”³

Con ello, la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. De tal modo, que la S.C.J.N. determino al respecto que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso sin mayores consecuencias, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales.

Con esta Controversia Constitucional, deseamos señalar la importancia que tiene el establecer que las Aportaciones Federales, tengan una naturaleza jurídica en la Constitución, ya que una vez determinados los recursos que habrán de pasar a integrar la hacienda municipal, su efectiva percepción queda constitucionalmente garantizada por el Principio de Integridad de los Recursos Económicos Municipales.

Antes de continuar y para concluir esta parte de la investigación, retomaré la citada Controversia Constitucional, respecto al fallo que emitió la S.C.J.N.:

“...Es cierto que las Aportaciones federales se encuentran previstas tanto para su ingreso como para su egreso, respectivamente, en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, normas respecto de las cuales opera el principio de vigencia estrictamente anual, como lo ha señalado reiteradamente esta Suprema Corte. También el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone "El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales... El Pleno procede a declarar fundada la presente controversia constitucional y a instruir al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán para que entregue al Municipio actor el importe correspondiente a los intereses generados por el retraso en la entrega de las aportaciones federales que le correspondían al Municipio de Purépero para el mes de

³ Id.

octubre de dos mil tres. *Los citados intereses deberán calcularse y aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, y atendiendo al plazo durante el cual efectuó la citada retención.*⁴

Es decir, con este fallo la S.C.J.N., destaca la vulnerabilidad que tienen los municipios mexicanos para hacerse de los recursos que les corresponde, sin embargo, con su resolución busco reivindicar y anteponer el Principio de Integridad de los Recursos Económicos que tienen los municipios en México.

Para proteger al Municipio Libre Mexicano se propone una iniciativa de reforma al artículo 115, fracción IV, que señalaría:

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...

II...

III...

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:

b) Las Aportaciones y 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...

⁴ Id.

1.3. MODIFICAR EL MECANISMO PARA PROPORCIONAR LAS APORTACIONES FEDERALES DENTRO DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL A LOS MUNICIPIOS.

Actualmente, las Aportaciones Federales se encuentran establecidos en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual menciona, que la Federación transfiere recursos a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto, a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley; sin embargo, cada uno de los fondos que lo conforman toman en cuenta criterios diferentes para su distribución y especifican los rubros en que pueden ser utilizados, dichos recursos federales.

A continuación, se observará el mecanismo de distribución que se utiliza en los dos principales fondos federales que reciben los municipios mexicanos:

1. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, al 2.5% de la Recaudación Federal Participable.

Cabe mencionar que el FAIS, está compuesto por dos fondos:

1. El **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal**, el cual recibe el 0.303% de la Recaudación Federal Participable; y
2. El **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal**, el cual recibe el 2.197% Recaudación Federal Participable.

A su vez, este fondo (F.A.I.S.) se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, así establecido en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El fin del F.A.I.S. es destinarlo exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Por su parte, el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal*, esta reserva para los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural. Suplementariamente, los Municipios pueden destinar hasta el 3% de los recursos, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas.

A su vez, los municipios pueden disponer de hasta un 2% del total de recursos del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional, previo convenio entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate, así contemplado el artículo 33 de la ley antes referida.

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 34, es clara al señalar como una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el distribuir el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, a través del Índice Global de Pobreza, que surge de una fórmula que toma en cuenta, parámetros de medición de pobreza y se realiza en función de la proporción de la pobreza extrema a nivel nacional, que corresponda a cada Estado de la República.

De esta manera, las necesidades básicas que contempla la formula para medir la pobreza están: Ingreso per cápita del hogar; el nivel educativo promedio por hogar; la disponibilidad de espacio de la vivienda; la disponibilidad de drenaje; y la disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Asimismo, Los Estados distribuyen entre los Municipios los recursos del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal*, con una fórmula igual a la señalada, utilizando la información estadística más reciente de las variables de rezago social, publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sin embargo, cuando los datos no están disponibles, se distribuye tomando en cuenta los siguientes cuatro criterios ponderados de igual manera:

- a. Población municipal que reciba menos de dos salarios mínimos.
- b. Población ocupada mayor de 15 años que no sepan leer o escribir.
- c. Población municipal que habite en viviendas particulares sin drenaje.

- d. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

Los Estados de la República, con previo acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* a sus correspondientes Municipios, así como la fórmula y su respectiva metodología. De tal modo, que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, así referido en el último párrafo del artículo 35 de la citada ley.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, desde la creación de las Aportaciones Federales, la Federación a distribuido a todos municipios mexicanos mediante el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal*, cantidades importantes, que cada año aumentan, sin embargo, no son tangibles los resultados para combatir la pobreza; a más de una década de su creación, cabe resaltar que desde 1998 hasta el 2007, este fondo federal a crecido nominalmente un 206%, de acuerdo con los recursos destinado por la Federación a este fin.

**FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA
LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (1998-2007)**

AÑO FISCAL	RECURSOS DESTINADOS AL FAISM POR PARTE DE LA FEDERACIÓN
1998	\$9,142,300,000
1999	\$12,244,872,218
2000	\$14,051,768,133
2001	\$16,753,489,337
2002	\$19,143,686,926
2003	\$19,625,954,790
2004	\$20,662,027,035
2005	\$23,410,458,656
2006	\$25,032,626,788
2007*	\$28,022,800,910*

Fuente: Acuerdos Publicados por la S.H.C.P. en el Diario Oficial de la Federación en los años referidos.

***Estimación establecida** en el Presupuesto de Egresos de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006.

De los recursos destinados al F.A.I.S.M. en cada uno de los años fiscales antes referidos, estos se distribuyeron a los Estados, de la siguiente manera:

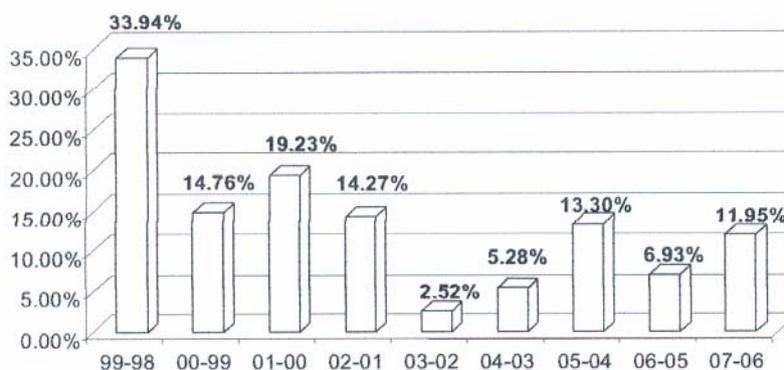
FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FAISM) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERÍODO DE 1998 AL 2006 (Cifras cerradas a millones de pesos a precios corrientes)									
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	117	103	57	68	71	75	78	89	94
Baja California	126	118	76	91	141	144	152	172	184
Baja California Sur	99	74	18	21	30	30	32	36	39
Campeche	162	176	156	186	184	190	199	226	241
Coahuila	153	161	136	163	153	160	167	189	202
Colima	105	85	32	38	46	49	50	57	61
Chiapas	685	1,035	1,323	1,577	2,203	2,227	2,360	2,674	2,864
Chihuahua	199	239	241	287	398	402	426	483	517
Distrito Federal									0
Durango	194	230	229	273	314	320	338	383	410
Guanajuato	426	611	746	889	967	989	1,042	1,181	1,263
Guerrero	628	942	1,197	1,427	1,512	1,526	1,618	1,833	1,964
Hidalgo	312	423	491	585	617	637	669	758	810
Jalisco	342	472	557	664	611	629	661	749	800
México	596	889	1,124	1,340	1,564	1,629	1,703	1,929	2,058
Michoacán	451	651	801	954	997	1,022	1,076	1,219	1,303
Morelos	150	158	132	157	218	228	238	269	287
Nayarit	142	145	114	136	162	167	175	199	212
Nuevo León	191	224	221	264	183	190	199	226	241
Oaxaca	598	892	1,128	1,345	1,865	1,880	1,995	2,260	2,422
Puebla	595	888	1,122	1,338	1,499	1,543	1,622	1,838	1,964
Querétaro	185	214	208	248	258	265	278	316	337
Quintana Roo	135	134	98	117	135	140	146	166	177
San Luis Potosí	308	418	484	577	670	688	724	820	877
Sinaloa	179	206	197	234	310	322	337	382	407
Sonora	152	161	135	162	183	191	200	226	241
Tabasco	244	311	340	405	512	528	554	628	671
Tamaulipas	208	253	260	310	311	323	338	383	408
Tlaxcala	147	152	123	147	157	165	172	195	207
Veracruz	832	1,276	1,650	1,967	2,105	2,172	2,280	2,584	2,760
Yucatán	263	343	382	455	399	418	436	494	527
Zacatecas	214	263	273	326	369	377	398	451	482
Total	9,140	12,245	14,054	16,753	19,144	19,625	20,661	23,410	25,030

Fuente: Acuerdos Publicados por la S.H.C.P. en el Diario Oficial de la Federación en los años referidos.

Nota importante: Los cifras totales no pueden coincidir con la anterior gráfica, debido a que se redondearon en virtud de una mayor simplificación para los fines de la investigación.

Como se puede observar, para el F.A.I.S.M., cada año crecen los recursos que destina la Federación, resultando un crecimiento anual que es medido de manera nominal, obteniéndose los siguientes resultados.

**CRECIMIENTO NOMINAL ANUAL DEL FONDO DE APORTACIONES PARA
LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL DE 1998 A 2007. ****



****GRÁFICA** proporcionadas personalmente por el Mtro. José Ángel Nuño Sepúlveda. Director de Desarrollo Jurídico de Hacienda Municipal. INDETEC. Enero de 2007.

2. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND).

Este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, al 2.5623% de la Recaudación Federal Participable, así contemplado en el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, siendo este porcentaje distribuido en dos partes, y del cual corresponde:

- a) *El 2.35% para los Municipios, y*
- b) *El 0.2123% para las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.*

El FORTAMUND se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo. Respecto a las Demarcaciones Territoriales, estos recursos se le entregarán al Distrito Federal para que los distribuya de igual forma.

A su vez, el artículo 36, en su cuarto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deben publicar en sus respectivos Periódicos Oficiales, las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo Federal, así como el calendario de entregas, a más tardar el 31 de enero de cada año.

Por otra parte, el principal objetivo del FORTAMUND, es la satisfacción de los requerimientos para el fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes, así referido en el artículo 37 de la ley antes citada.

Sin embargo, un punto importante de FORTAMUND, es la forma de distribución -establecida en el artículo 38 de la ley en cuestión-, ya que la realiza el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (I.N.E.G.I.).

Respecto a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará de la siguiente manera:

- 1) El 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente, y
- 2) El 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el I.N.E.G.I., esto debido a la gran movilidad que existe en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Cabe reiterar, de manera categórica, que los Estados a su vez, distribuyen los recursos que correspondan a sus Municipios, y el Distrito Federal a las Demarcaciones Territoriales, en proporción directa del número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales.

Como anteriormente se mencionó, es a partir de 1998, año en que los municipios empiezan a recibir estos fondos con mayor seguridad jurídica, sin embargo, comienzan a depender menos de sus ingresos propios, y más de los ingresos federales transferidos, ya sea vía Participaciones Federales o vía fondos de *Aportaciones Federales*.

A continuación, se ilustra gráficamente como se han suministrado estos recursos federales para los municipios y las demarcaciones territoriales, desde 1998 hasta el 2007.

**FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS
Y LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL.
FORTAMUND(1998-2007)**

AÑO FISCAL	RECURSOS DESTINADOS AL FORTAMUND POR PARTE DE LA FEDERACIÓN
1998	\$6,732,100,000
1999	\$13,097,602,496
2000	\$15,030,339,150
2001	\$19,539,128,688
2002	\$22,326,749,663
2003	\$22,889,205,261
2004	\$24,097,547,507
2005	\$26,405,690,407
2006	\$29,194,856,449
2007*	\$32,682,213,369

Fuente: Acuerdos Publicados por la S.H.C.P. en el Diario Oficial de la Federación en los años referidos.

*Estimación establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006.

Como se puede observar, los recursos que ha destinado la Federación al *Fondo de Aportaciones Federales para el fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*, año con año van en aumento; sin embargo, el punto medular, se basa en la manera en como se distribuye a las entidades federativas, ya que se utilizan fórmulas, donde el principal indicador toma como parámetro, el número de población con que cuentan cada uno de los Estados y con ello, se privilegia a los entidades con mayor número de población, existiendo de esta manera, desproporción en los recursos repartidos a cada uno de los Estados de la República.

En la siguiente gráfica, se puede observar como se ha distribuido este Fondo Federal a cada uno de los Estados y al Distrito Federal, desde 1998 –año de su creación- hasta el 2006, obteniéndose los siguientes datos:

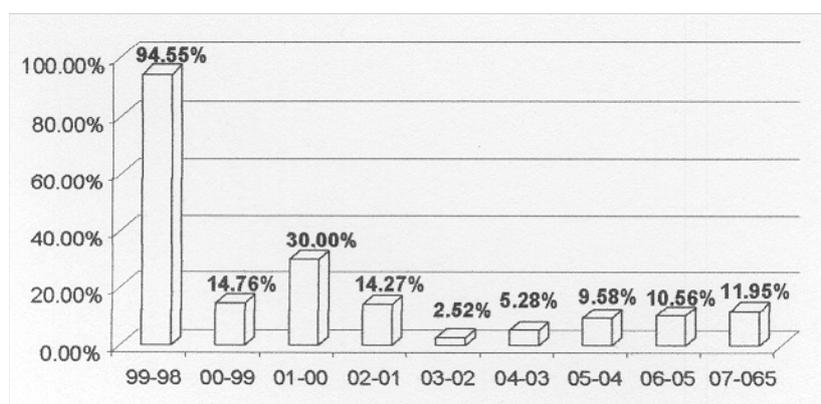
FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUND)									
POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERÍODO DE 1998 AL 2006									
(Cifras cerradas a millones de pesos a precios corrientes)									
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	64	137	157	190	218	223	236	260	289
Baja California	156	335	384	502	573	588	681	762	860
Baja California Sur	28	59	68	85	98	100	109	121	135
Campeche	47	102	117	139	159	163	171	187	206
Coahuila	161	344	395	463	529	543	561	612	674
Colima	36	77	89	109	125	128	141	155	173
Chiapas	265	568	652	791	903	926	985	1,083	1,201
Chihuahua	206	443	508	615	703	721	772	849	941
Distrito Federal	627	0	0	1,619	1,850	1,896	1,997	2,188	2,419
Durango	106	227	260	292	334	342	342	369	403
Guanajuato	325	698	801	940	1,074	1,101	1,139	1,242	1,368
Guerrero	215	462	530	621	710	727	751	820	902
Hidalgo	156	335	384	450	515	528	546	595	656
Jalisco	442	949	1,089	1,276	1,457	1,493	1,542	1,682	1,850
México	865	1,855	2,129	2,641	3,017	3,093	3,396	3,755	4,188
Michoacán	286	613	704	803	918	941	954	1,035	1,132
Morelos	107	229	262	313	358	367	390	428	473
Nayarit	66	142	163	186	212	217	219	237	259
Nuevo León	262	562	645	772	883	906	952	1,044	1,155
Oaxaca	238	512	587	693	792	812	842	921	1,015
Puebla	342	733	841	1,024	1,170	1,199	1,288	1,418	1,574
Querétaro	92	198	227	283	324	332	359	397	444
Quintana Roo	52	111	128	176	202	207	242	275	314
San Luis Potosí	163	349	400	464	530	543	556	605	664
Sinaloa	179	384	441	512	584	599	613	667	732
Sonora	154	330	379	447	511	524	543	593	653
Tabasco	129	277	318	381	436	447	469	515	570
Tamaulipas	187	400	460	555	634	650	688	755	837
Tlaxcala	65	140	161	194	222	227	240	264	292
Veracruz	498	1,067	1,225	1,393	1,592	1,632	1,646	1,783	1,949
Yucatán	115	247	283	334	382	392	407	444	490
Zacatecas	99	212	243	273	312	320	319	345	376
Total	6,733	13,097	15,030	19,536	22,327	22,888	24,096	26,406	29,194

Fuente: Acuerdos Publicados por la S.H.C.P. en el Diario Oficial de la Federación en los años referidos.

Nota importante: Los cifras totales no pueden coincidir con la anterior gráfica, debido a que se redondearon en virtud de una mayor simplificación para los fines de la investigación.

De acuerdo con la gráfica presentada anteriormente se puede observar que el FORTAMUND, año con año crecen los recursos que destina la Federación, cabe resaltar que desde 1998 hasta el 2007, este Fondo Federal a crecido nominalmente un 385%, a continuación se observará el crecimiento nominal anual de este fondo.

**CRECIMIENTO NOMINAL ANUAL
DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y
DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL
DE 1998 A 2007. ****



** Gráficas proporcionadas por el Mtro. José Ángel Nuño Sepúlveda, Director de Desarrollo Jurídico de Hacienda Municipal, INDETEC. Enero de 2007.

Por todo lo antes explicado, se deriva un punto crucial en el tema de las Aportaciones Federales, es el referido, a que estos recursos son dados por la Federación para el cumplimiento de tareas previamente establecidas y señaladas en la propia legislación federal, al respecto, se destaca la incipiente labor de evaluación acerca de los impactos y eficacia del actual sistema de coordinación fiscal, lo cual impide tener una idea clara acerca del cumplimiento de las metas propuestas.

Para ello se requiere un instrumento para fiscalizar estos recursos federales, ya que muchos municipios, utiliza dichas Aportaciones para fines distintos para lo que les fue entregado.

A pesar de estas previsiones legales, para las autoridades estatales y municipales no es del todo claro cuales son las funciones de organismos de fiscalización federales, pues para conocer con precisión dichas funciones es necesario remitirse a la legislación secundaria.

Por tal motivo, en materia de fiscalización se requiere de un sistema más simple que establezca las responsabilidades entre ordenes de gobierno con mayor claridad, agilice la rendición de cuentas y permita llevar un control más riguroso.

Asimismo, existe ambigüedad en cuanto a la naturaleza de los recursos, pues se establece que las aportaciones que reciban los Estados y Municipios deberán registrarse como ingresos propios, pero en la fiscalización y aplicación de sanciones por el uso indebido intervienen autoridades federales.

Esto ha dado que se inicie un sin número de controversias constitucionales entre Estados y municipios pues la entrega a veces es tardada o se los dan a cuenta gotas. Por tal motivo, se requiere de un sistema más simple que establezca las responsabilidades entre ordenes de gobierno con mayor claridad, agilice la rendición de cuentas y permita llevar un control más riguroso.

Se destaca que la evaluación acerca de los impactos y eficacia del actual sistema, lo cual impide tener una idea clara acerca del cumplimiento de las metas propuestas.

En una etapa previa a este devenir histórico de las Aportaciones Federales que reciben los municipios, debería analizarse con más detalle la actual distribución de responsabilidades del gasto e ingreso -en ese orden- sobre todo en lo que toca a los gobiernos estatales, de manera que existan los incentivos adecuados para que las entidades federativas lleven a un mayor esfuerzo recaudatorio y dejen de depender casi enteramente de los recursos federales.

Al respecto, la SCJN ha dictaminado dos controversias constitucionales:

- En la primera señala, que ***CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, CARECE DE FACULTADES PARA SUPERVISAR OFICIOSAMENTE EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS FEDERALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ESTATALES, ASI COMO PARA CREAR COMISIONES ESPECIALES QUE VIGILEN QUE NO SE DESVIEN AQUÉLLOS EN UN CIERTO PROCESO ELECTORAL ESTATAL.***⁵
- Y la segunda menciona que ***ES INCONSTITUCIONAL LA INTERVENCIÓN A LA TESORERÍA MUNICIPAL QUE REALIZA LA LEGISLATURA DE UN ESTADO CUANDO LA LEY NO SEÑALA CUALES SERÁN SUS ALCANCES Y LÍMITES.***⁶

⁵ Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P/J. 57/2001. Instancia: Pleno, Tomo: XX, Abril de 2001, Página: 881. Materia Constitucional.

⁶ Tesis de Jurisprudencia con el mismo nombre. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P/J. 54/2003. Instancia: Pleno, Tomo: XVIII, Septiembre de 2003, Página: 1058. Materia Constitucional.

En esta última Controversia Constitucional me parece importante destacar que la S.C.J.N. menciona que las Legislaturas Estatales están facultadas para revisar y fiscalizar la cuenta pública municipal, razón por la cual, las disposiciones encaminadas a normar su realización, encuentran como soporte de su constitucionalidad al propio artículo 115. Sin embargo, dichas normas no pueden llegar al extremo de vulnerar la esfera de atribuciones que constitucionalmente goza el Municipio sobre administrar libremente su hacienda. En consecuencia, ante la incertidumbre jurídica de tal situación, se torna vulnerable la libre administración de la hacienda pública municipal, y debe estimarse inconstitucional tal disposición.

Por otra parte, la distribución de las Aportaciones Federales no fomenta el crecimiento económico en los municipios.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal (SINM) del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; señala que la composición geográfica actual de la República Mexicana indica que los 10 estados con mayor número de municipios son:

1. **Oaxaca con 570 municipios;**
2. **Puebla con 217 municipios;**
3. **Veracruz con 212 municipios;**
4. **México con 125 municipios;**
5. **Jalisco con 124 municipios;**
6. **Chiapas con 118 municipios;**
7. **Michoacán de Ocampo con 113 municipios;**
8. **Yucatán con 106 municipios;**
9. **Hidalgo con 84 municipios; y**
10. **Guerrero con 81 municipios.**

Sin embargo, es de llamar la atención que existen 10 entidades federativas con menor número de municipalidades, estas son:

1. **Baja California con 5 municipios;**
2. **Baja California Sur con 5 municipios;**
3. **Quintana Roo con 8 municipios;**
4. **Colima con 10 municipios;**
5. **Aguascalientes con 11 municipios;**
6. **Campeche con 11 municipios;**

7. **Tabasco con 17 municipios;**
8. **Sinaloa con 18 municipios;**
9. **Querétaro de Arteaga con 18 municipios; y**
10. **Nayarit con 20 municipios.**

Solamente, por razón de la integración de los municipios en los Estados se pueden establecer rangos de distribución de los recursos federales, y con ello, hacer una distribución equitativa en los Estados, ya que la actual fórmula de distribución, privilegia la marginación y el número de población, sin embargo, estas Aportaciones Federales que reciben los Municipios, no ha cumplido su objetivo de combatir la pobreza, sino al contrario, ha aumentado y por tal motivo, los municipios se han vuelto dependientes de estos recursos, afectando directamente al crecimiento municipal.

Para demostrar que estos recursos federales no han podido combatir la marginación existente en nuestro país, y a su vez, la distribución desigual en los Estados, y en los propios municipios, se presenta el siguiente ejemplo que confirma lo antes expuesto.

EJEMPLO

COMPARACIÓN ENTRE DISTINTAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El Estado de **OAXACA** con **570 municipios** recibió por concepto del **Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (F.A.I.S.M.)**, un total aproximado de **\$ 14,376 millones de pesos**, a partir de 1998 hasta el 2006.

Y por concepto del **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND)**, un total aproximado de **\$6,412 millones de pesos** en ese mismo periodo.

Por otra parte, de acuerdo con las últimas estimaciones de CONAPO, con base a los *Índices de Marginación de 2005*,⁷ el Estado de Oaxaca cuenta con **570 municipios** y ellos tienen los siguientes niveles de marginaciones:

⁷ CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índices de Marginación de 2005*. Edit. CONAPO, México, 2006. Pág. 38.

MUNICIPIOS CON GRADO DE MARGINACIÓN EN OAXACA, 2000.

NÚMERO DE MUNICIPIOS	GRADO DE MARGINACIÓN
182 municipios	Muy Alta marginación
276 municipios	Alta marginación
76 municipios	Medio marginación
27 municipios	Baja marginación
9 municipios	Muy Baja marginación

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

MUNICIPIOS CON GRADO DE MARGINACIÓN EN OAXACA, 2005.

NÚMERO DE MUNICIPIOS	GRADO DE MARGINACIÓN
173 municipios	Muy Alta marginación
290 municipios	Alta marginación
73 municipios	Medio marginación
24 municipios	Baja marginación
10 municipios	Muy Baja marginación

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en CONAPO, Índices de marginación 2000; e INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (IV Trimestre).

Caso contrario, lo tiene el Estado de **BAJA CALIFORNIA** con **5 municipios** y a recibió por concepto del **Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (F.A.I.S.M.)**, un total aproximado de **\$ 1,204 millones de pesos**, a partir de 1998 hasta el 2006.

Y por concepto del **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUND)**, un total aproximado de **\$ 4,841 millones de pesos** en ese mismo periodo.

De acuerdo con las estimaciones de Consejo Nacional de Población, el Estado de Baja California y sus 5 municipios tienen muy pocos índices de marginación.

MUNICIPIOS CON GRADO DE MARGINACIÓN EN BAJA CALIFORNIA, 2000.

NÚMERO DE MUNICIPIOS	GRADO DE MARGINACIÓN
-----	Muy Alta marginación
-----	Alta marginación
-----	Medio marginación
-----	Baja marginación
5 municipios	Muy Baja marginación

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

MUNICIPIOS CON GRADO DE MARGINACIÓN EN OAXACA, 2005.

NÚMERO DE MUNICIPIOS	GRADO DE MARGINACIÓN
-----	Muy Alta marginación
-----	Alta marginación
-----	Medio marginación
-----	Baja marginación
5 municipios	Muy Baja marginación

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en CONAPO, Índices de marginación 2000; e INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (IV Trimestre).

Como se puede observar, la disparidad de los recursos que se entregan es enorme, aún cuando Oaxaca es uno de los Estados que más recursos recibe vía *Aportaciones Federales* para sus municipios, continúa en el rezago económico y social, además, sigue siendo una entidad donde se dan los más altos índices de pobreza a diferencia de Baja California que cuenta con un desarrollo económico estable y en constante crecimiento, gracias a su ubicación geográfica y su cercanía con Estados Unidos.

Con la presente investigación y atendiendo a las 2,439 municipalidades existentes en nuestra nación; y sí se considera que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es importante impulsar el desarrollo municipal y atender las actuales necesidades que vive el país, lo que ha propiciado que el Municipio sea una piedra angular en la consolidación del Estado Mexicano.

Además, con la creación de más gobiernos municipales –el último municipio se creó, el 1 de septiembre de 2005-, aumentan las necesidades de dotar de servicios públicos a una gran cantidad de municipios pequeños, lo que ocasiona no sólo la dispersión de los gastos gubernamentales y la elevación de los costos de la administración municipal, sino también el deficiente funcionamiento de los ayuntamientos en cuanto a la planeación de programas de desarrollo municipal en beneficio de su población.

Por ello, y a fin de impulsar el fortalecimiento de dicha institución y con pleno respeto a la autonomía de las entidades federativas y municipales del país, se promueve de este modo, que dichos recursos federales tengan su naturaleza en el artículo 115 constitucional, a fin de que estos recursos se integren a la *Libre Administración de la Hacienda Pública Municipal*.

Entendiendo este principio, con el fin de que los municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos, así como el satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, en atención a sus necesidades propias y ser éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos, sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otras razones, los obligan a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Es decir, con este principio, se le asegura a los municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos en ese respecto.

1.4. EL FORTALECIMIENTO HACENDARIO MUNICIPAL Y SU REPERCUSIÓN ANTE EL ESTADO MEXICANO ACTUAL.

Continuando con lo mencionado en el anterior punto y de acuerdo con lo establecido en el artículo 115, fracción IV, se derivan además, los principios de "Municipio Libre" y de "Libre Administración de la Hacienda Municipal", siendo este último principio que deriva de la libre administración hacendaria municipal, es decir, lo relacionado con la capacidad de los Municipios de disponer y aplicar libremente sus recursos, y con ello, dar prioridad a éstos de conformidad con sus necesidades y sin tener que sufrir la afectación de intereses ajenos o de cuestiones que los obliguen a ejercerlos en rubros alejados de sus necesidades reales.

Cabe señalar que dentro del orden jurídico estatal –en las Constituciones de los Estados de la República Mexicana- se consagra la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los ayuntamientos. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también guarda nexos jurídicos indisolubles con los Poderes Locales que impide considerar a los Municipios como un orden independiente del estatal; y con ello, la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno estatales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo.

Cabe recordar que en 1980 en México se estableció un nuevo *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (S.N.C.F.)*, el cual sustituyó al establecido en 1953. Este sistema instauró un mecanismo de ingresos compartidos por las tres instancias de gobierno y de responsabilidad conjunta en cuanto a su administración, organización y ejecución.

Con ello, se estableció un sistema uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración entre la Federación y las entidades federativas de convenios de adhesión al *S.N.C.F.* cuyo objeto es, por un lado, armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación, ya que los Estados que celebren tales convenios deben renunciar a establecer contribuciones que graven hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender la vigencia de los mismos: y, por otro lado, otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos casos la respectiva participación debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

En este sentido, muchos programas han involucrado algún grado de coordinación entre los tres distintos niveles de gobierno. Sin embargo, este sistema fue haciendo gradualmente que la relación entre las capacidades fiscales, programáticas y de gasto recayeran sobre la Federación. Consecuentemente, la coordinación se convirtió en una herramienta muy eficiente para una fuerte centralización administrativa y política.

Es indudable que con el nacimiento del *S.N.C.F.*, el problema de la concurrencia impositiva entre niveles de gobierno, fue contrarrestado significativamente a partir de la armonización del sistema tributario nacional, lo que ha traído consigo entre otros aspectos la disminución de los costos de administración y cumplimiento tributario y la reducción de las distorsiones en la asignación de recursos atribuibles a sistemas fiscales amplios. Es necesario mencionar que se han generado una serie de distorsiones y problemas que afectan directamente a las entidades federativas y los municipios.

Esto es así, debido a que nuestro sistema fiscal federal adoptó un esquema excesivo de centralización en cuanto a los recursos fiscales y las decisiones de financiamiento de los tres niveles de gobierno, lo que ha traído como consecuencia una amplia dependencia financiera de los Estados y municipios de los recursos federales y una escasa corresponsabilidad fiscal en la generación de los mismos.

Las restricciones y limitaciones a la potestad tributaria estatales, no sólo ha propiciado la dependencia financiera y la casi nula corresponsabilidad fiscal, sino que también ven perdida su capacidad tributaria, ya que las principales fuentes impositivas de ingresos están asignadas al nivel de gobierno federal y prohibidas a las entidades y municipios.

Esta problemática, se acentúa aún más, si observamos que las principales decisiones en materia financiera para los Estados y municipios no están en manos de sus legislaturas locales, sin embargo, están en manos de la *Legislatura Federal* quien decide ahora si se puede o no establecer nuevos impuestos.

Queda pendiente continuar en la exploración de mayores alternativas para ampliar las fuentes de ingresos estatales, así como sus potestades tributarias a los Estados y municipios del país, ya que de continuar el sistema que hoy prevalece, se continuará con un excesivo centralismo en la distribución de los recursos.

Por todo lo anterior, es necesario reestablecer y fortalecer al *Federalismo*, entendiéndolo como un sistema basado en la distribución territorial de poder y autoridad entre instancias de gobierno, constitucionalmente definidas. Es necesario puntualizar que el federalismo se caracteriza por la no centralización, esto es, por la difusión de los poderes de gobierno entre muchos centros, cuya autoridad no resulta de la delegación de un poder central, sino que es conferida por el sufragio popular.

En la actualidad, los sistemas federales moldean formas peculiares de relaciones intergubernamentales, constitutivamente competitivas y cooperativas, puntualizando las modalidades de interacción necesariamente basadas en la negociación entre las tres instancias de gobierno. En relación a lo antes expuesto y desde el punto de vista de las relaciones entre esferas de gobierno se distinguen tres tipos de arreglos federativos.

El primero, llamado federalismo dual, el cual, constituye el modelo originario, en el cual los poderes del gobierno federal y estatal, constituyen soberanías distintas y separadas, que actúan de forma separada e independiente, en las esferas que les son propias.

A su vez, el federalismo centralizado implica la transformación de los gobiernos estatales y municipales en agentes administrativos del gobierno federal; mientras que el federalismo cooperativo comporta grados diversos de intervención del poder federal y se caracteriza por formas de acción conjunta entre instancias de

gobierno, en ambos casos, ellos designan relaciones intergubernamentales en las cuales la no centralización, caracteriza el ordenamiento federativo.

Por otra parte, al hablar de federalismo fiscal, se entiende como la espina dorsal del sistema económico. La manera como se generan y distribuyen los recursos fiscales y parafiscales entre las esferas de gobierno, define en buena medida, las características propias de los diferentes arreglos federativos. Incluso, sus características son fuertemente condicionadas por los rasgos de las instituciones políticas, especialmente los sistemas partidarios y electorales.

Al respecto se encuentra ligado el término descentralización que ha servido para la reasignación de funciones y recursos a instancias estatales y municipales.

Asimismo, es necesario establecer que los cambios en los poderes que detentan las diversas instancias de gobierno constituyen una de las cuestiones centrales en la agenda de la *Reforma del Estado Mexicano*, con esto es posible ir redefiniendo funciones sin que exista una política nacional que oriente el cambio y establezca en grandes líneas las nuevas responsabilidades de las tres instancias. Por lo tanto, esta forma de cambio tiene consecuencias sociales y políticas igualmente riesgosas.

Recientemente la crisis fiscal y la pérdida de capacidad política del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, en relación a que exista una cierta negociación entre estos dos poderes supremos de nuestro país, dan como resultado que se planteen el establecer en las relaciones intergubernamentales en el área social. Sin embargo, en las condiciones presentes, el gobierno mexicano nunca llega a ofrecer una respuesta adecuada a los desafíos de la construcción hacia un *Nuevo Federalismo*.

En la forma como se esta procesando la reorganización de las competencias y funciones entre unidades de gobierno, se colocan tres cuestiones de gran relevancia para el futuro del nuevo sistema federativo en vías de construcción.

La primera tiene que ver con las características del federalismo en gestación; la segunda, con el grado de desigualdad social, que el nuevo arreglo federativo generará; y la tercera, se relaciona con la duración y los resultados probables de este arreglo de responsabilidades y prerrogativas de las instancias de gobierno.

En efecto, los cambios en proceso en las áreas sociales estudiadas implican el desmantelamiento del federalismo centralizado. Por otro lado, no parecen estar creándose espontáneamente las bases y mecanismos de funcionamiento de un federalismo cooperativo.

La construcción de este arreglo cooperativo supone la definición clara tanto de responsabilidades exclusivas, como aquellas compartidas por las tres instancias de gobierno. Asimismo, el financiamiento que implica la transformación de competencias concurrentes, donde ellas existen, en acciones concertadas, y en cualquier caso, en la construcción de modalidades de colaboración entre los niveles de gobierno, que permitan la utilización mas racional de capacidades y de recursos económicos.

Por lo anterior, se concluye que en el régimen político predominante en el siglo XXI se basa en el régimen de pesos y contrapesos que distinguen la transición democrática mexicana, haciendo más lenta y menos frecuente la posibilidad de cambios constitucionales. Sin embargo, más allá del número de reformas que se le hagan a la Constitución Federal y que en su momento, pretendieron atender políticas públicas específicas o estilos particulares de gobernar, hoy en día existen planteamientos para reformar la Constitución en sus instituciones fundamentales que se han venido describiendo con la presente investigación.

CONCLUSIONES

PRIMERA. A noventa años de la promulgación de la Constitución de 1917, el Municipio Libre fue uno de sus principales legados, sin embargo, el tiempo le da la razón a los diputados que debatieron en el Constituyente de Querétaro, como lo hizo Heriberto Jara, quienes referían que el Municipio Libre no solo fuera libre de los Jefes Políticos sino que era necesario una libertad económica para el fortalecimiento de esta naciente institución. Hoy en día es imprescindible esta libertad para que el Municipio se convierta en la piedra angular en la construcción del actual Estado Mexicano.

SEGUNDA. En este momento, el Municipio mexicano constituye el primer paso para el fortalecimiento de un Nuevo Federalismo que se ha venido gestando desde 1997 y que hoy en día representa la construcción de las nuevas relaciones del Estado Mexicano, por el momento político, económico, social e histórico que se vive el país, para entrar a una nueva etapa dejando a un lado al Estado centralizado y dando inicio a un Estado cooperativo y coordinado, en sus ámbitos de gobierno.

TERCERA. Se puede definir al Municipio Libre como la institución jurídica, política, social y administrativa, la cual ejerce su gobierno a través de un ayuntamiento, elegido mediante voto libre, universal y secreto, por su comunidad; y tiene plena autonomía funcional en su esfera jurídica salvaguardada por la Constitución Federal y constituye la base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados.

CUARTO. El municipio cuenta con la libre administración de su hacienda pública, entendiéndose primeramente, por hacienda pública, al conjunto de elementos destinados a la actividad económico-financiera, correspondientes a los ingresos, egresos, patrimonio y deuda, que implementa la institución municipal para alcanzar sus objetivos de gobierno. Y en segundo término, por libre administración hacendaria se entiende como la facultad constitucional con la que cuentan los municipios para tener autosuficiencia económica, así como, libre

disposición y aplicación de sus recursos para satisfacer sus necesidades y en cumplimiento de sus fines públicos inmediatos.

QUINTO. Se establece que los municipios constitucionalmente reciben un Fondo denominado Participaciones Federales, estas se pagan a través del Fondo General de Participaciones y de Fomento Municipal, los cuales ingresan a su hacienda municipal, sin embargo, esta situación ha representado que dichos fondos de carácter federal sean una importante fuente de ingresos para los municipios, pero también los han hecho depender menos de sus ingresos propios. En este sentido, a habido un incremento vertiginoso de las Participaciones Federales en la estructura de los ingresos municipales, que han venido centralizando los recursos a la Institución Municipal en México.

SEXTO. A principios de los años noventa, en nuestro país se da una reforma en la elaboración del presupuesto, en atención a la serie de recomendaciones establecidas por organismos financieros internacionales, con lo cual se reforma y actualiza el presupuesto por programas, implantado desde 1978, para convertir al presupuesto en un proceso integral y estratégico, con lo cual, la Federación centraliza los recursos tributarios obtenidos, que a su vez lo reparte mediante vía transferencia a los Estados y Municipios, sin embargo, los cataloga como Ramos administrativos en materia de desarrollo social, y con ello, crea en 1996, los *Fondos de Desarrollo Social Municipal*, que desaparecen para el siguiente año, cuando se modifica la Ley de Coordinación Fiscal, implantándose *las Aportaciones Federales*.

SEPTIMO. Las *Aportaciones Federales* encuentran su naturaleza jurídica en el Capítulo V, de la Ley de Coordinación Fiscal, estos son fondos de carácter Federal destinado a coadyuvar el fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo a actividades específicas, conforme al Presupuesto de Egresos, en la cual están denominadas como un Ramo Programado, es decir, las Aportaciones Federales.

OCTAVO. Las *Aportaciones Federales* son fondos que están condicionados a reglas operativas y técnicas, con el propósito de cumplir con los objetivos y metas establecida en la estructura programática del Estado Mexicano. A su vez, tienen por objeto el aplicar las políticas de distribución del gasto federal, con la finalidad de luchar contra la pobreza, es por ello, que a través de estos recursos se pretende hacer frente a las prioridades nacionales pero no resuelven los problemas de los municipios que por décadas han sufrido un rezago en todas las áreas y no solamente en áreas específicas como la pobreza, la seguridad pública. Sin embargo, para la mayoría de los municipios, las *Aportaciones Federales* son su fuente más importante de ingresos debido a la política fiscal que se práctica en nuestro país, razón por la cual, reside la importancia de su distribución entre Estados y municipios, y con ello, una importante independencia económica por parte de la Federación.

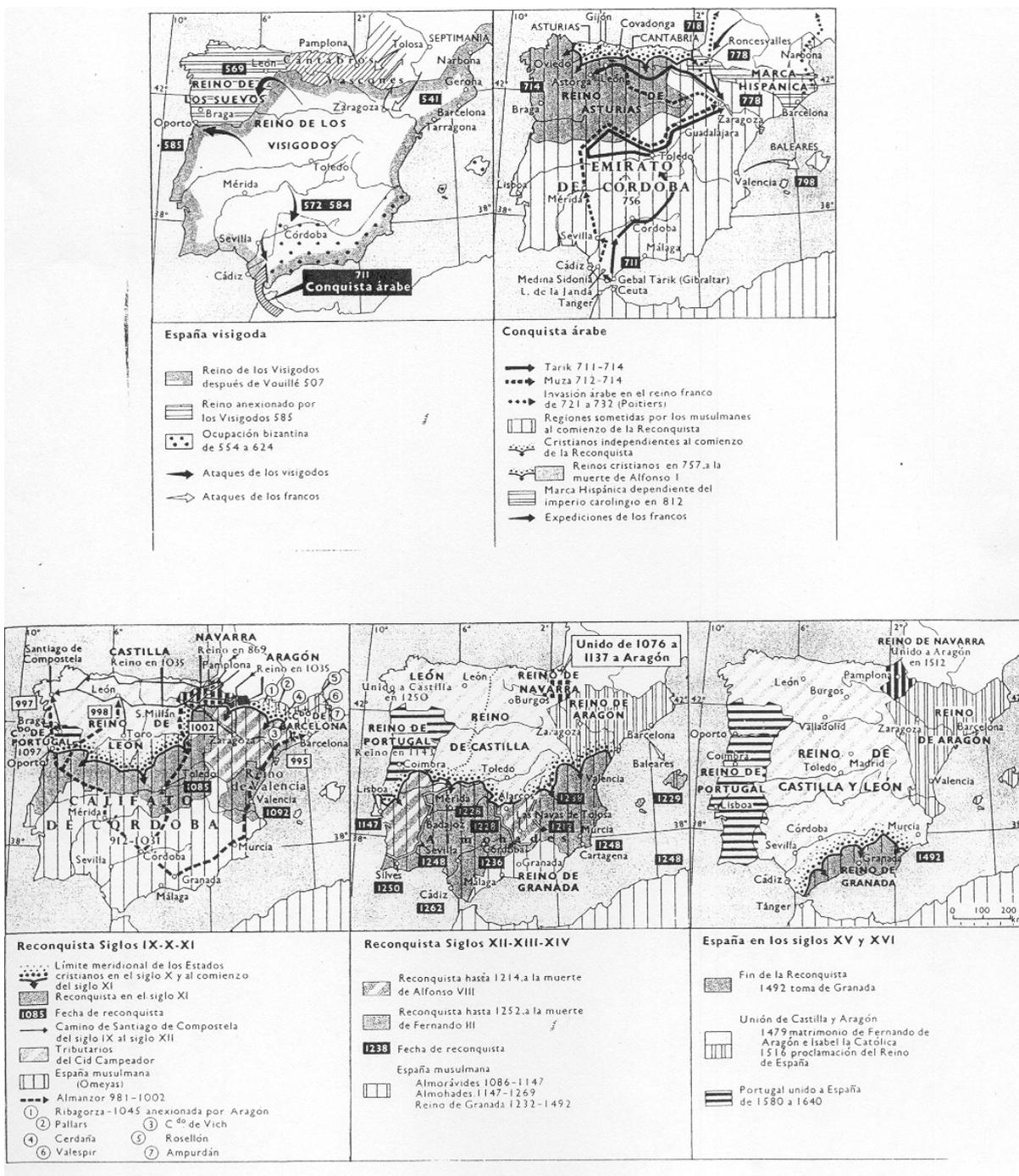
NOVENO. Por otra parte, las *Aportaciones Federales* son recursos que destinan y supervisan las autoridades federales, las cuales se rigen por disposiciones federales y, por ello, aun cuando pasan a formar parte de las haciendas municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación y, por esta razón, los municipios no pueden disponer libremente de dichos recursos, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos federales y por este motivo, quebrantan al municipio libre mexicano.

DECIMO. El fortalecimiento económico de los municipios dependerá de que las Participaciones y Aportaciones Federales sean recursos que ingresan a la hacienda municipal y de esta manera queden comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal. Es de igual trascendencia, el modificar el mecanismo que se esta utilizando para la distribución que se hace de estas Aportaciones Federales para los distintos municipios del país, privilegiando el principio de equidad y justicia social.

UNDÉCIMO. Reconocer la necesidad de una reforma integral dentro de la Ley de Coordinación Fiscal para que el municipio tenga plenas facultades para establecer un federalismo hacendario municipal, lo cual derivará en un verdadero fortalecimiento y desarrollo institucional. Recuperar para Estados y Municipios mayores y mejores potestades tributarias y comenzar a depender lo menos posible de las transferencias de recursos por parte de la Federación a los Estados y Municipios, medida imprescindible para la construcción de un Estado Mexicano no centralizado.

DESIMOSEGUNDA. Por otra parte, es necesario mencionar que se le otorgó al Municipio Mexicano la facultad de acudir a un medio de control constitucional como lo es la Controversia Constitucional, con el fin de defender su esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas; lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del municipio que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal, que lucha por convertirse en una institución activa en la construcción del Estado Mexicano en este principio de siglo.

ANEXO 1



FUENTE: ENCICLOPEDIA METODICA LAROUSSE, 7ª ed., Tomo 2, Larousse, México, 1982. Págs. 106-107.

ANEXO 2

AGOSTO 2007

NOMBRE DEL ESTADO	NOMBRE DEL GOBERNADOR	EXTRACCIÓN PARTIDISTA
AGUASCALIENTES	LUIS ARMANDO REYNOSO	PAN
BAJA CALIFORNIA	JOSÉ GUADALUPE OSUNA**	PAN
BAJA CALIFORNIA SUR	NARCISO AGUNDEZ MONTAÑO	PRD
CAMPECHE	JUAN CARLOS HURTADO VALDEZ	PRI
COAHUILA DE ZARAGOZA	HUMBERTO MOREIRA	PRI
COLIMA	SILVERIO CAVAZOS	PRI
CHIAPAS	JUAN SABINES	PRD
CHIHUAHUA	JOSE REYES BAEZA	PRI
DURANGO	ISMAEL HERNÁNDEZ	PRI
GUANAJUATO	JUAN MANUEL OLIVA	PAN
GUERRERO	ZEFERINO TORREBLANCA GALINDO	PRD
HIDALGO	MIGUEL ANGEL OSORIO CHONG	PRI
JALISCO	EMILIO GONZÁLEZ	PAN
MÉXICO	ENRIQUE PEÑA NIETO	PRI
MICHOACAN DE OCAMPO	LAZARO CARDENAS BATEL	PRD
MORELOS	MARCO ANTONIO ADAME	PAN
NAYARIT	NEY GONZÁLEZ	PRI
NUEVO LEON	NATAVIDAD GONZALEZ PARAS	PRI
OAXACA DE JUAREZ	ULISES RUIZ ORTIZ	PRI
PUEBLA	MARIO MARÍN	PRI
QUERETARO DE ARTEAGA	FRANCISCO GARRIDO	PAN
QUINTANA ROO	FÉLIX GONZÁLEZ CANTO	PRI
SAN LUIS POTOSI	MARCELO DE LOS SANTOS	PAN
SINALOA	JESÚS AGUILAR PADILLA	PRI
SONORA	EDUARDO BURNS	PRI
TABASCO	ANDRES GRANIER	PRI
TAMAULIPAS	EUGENIO HERNÁNDEZ FLORES	PRI
TLAXCALA	HECTOR ORTIZ ORTIZ	PAN
VERACRUZ-LLAVE	FIDEL HERRERA	PRI
YUCATÁN	IVONNE ORTEGA PACHECO	PRI
ZACATECAS	AMALIA GARCÍA	PRD

GOBIERNO DEL D.F.	NOMBRE DEL JEFE DE GOBIERNO	FILIACIÓN POLÍTICA
DISTRITO FEDERAL	MARCELO EBRAD	PRD

**Respecto al Estado de Baja California, el 6 de agosto de 2007, se realizaron las elecciones para Gobernador, resultando gobernador electo, el panista José Guadalupe Osuna.

ANEXO 3

DESDE UN PUNTO DE VISTA MUNICIPALISTA:

AUTOR	DEFINICIÓN DE MUNICIPIO	EN SU OBRA
TERESITA RENDÓN HUERTA	<i>“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.”</i>	Op. Cit. Pág. 13
REYNADO ROBLES MARTÍNEZ	<i>“El Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”</i>	Op. Cit. Pág. 31.
CARLOS QUINTANA ROLDAN	<i>“Es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.”</i>	Op. Cit. Pág. 6
ALFONSO NAVA NEGRETE	<i>La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados, miembros de la Federación, integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación.”</i>	Op. Cit. Pág. 2166.

DESDE UN PUNTO DE VISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO:

AUTOR	DEFINICIÓN DE MUNICIPIO	EN SU OBRA
MIGUEL ACOSTA ROMERO	<i>“El Municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular.”</i>	Op. Cit. Pág. 347.
GABINO FRAGA	<i>“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.”</i>	Op. Cit. Pág. 206.

ANDRÉS SERRA ROJAS	<i>“La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, que tiene como finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados.”</i>	Op. Cit.. Pág. 584.

OTROS PUNTOS DE VISTA SOBRE EL MUNICIPIO:

AUTOR	DEFINICIÓN DE MUNICIPIO	EN SU OBRA
RAFAEL MARTÍNEZ MORALES	<i>“El municipio es un ente territorial de carácter político y administrativo que cuenta con órganos de gobierno, según sea la legislación específica de cada estado y que sigue determinadas directrices formuladas en la Constitución Federal, lo que es conforme con el sistema vigente en México.”</i>	Op. Cit. Pág. 187.
JOSÉ GAMAZ TORRUCO	<i>“El Municipio es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y se reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales. En este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencia. Pero el municipio no está separado del Estado, sino al contrario, integrado a su estructura.”</i>	Op. Cit. Pág. 193.
JORGE CARPIZO	<i>“El Municipio es una institución político-jurídica muy importante porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tienen más contacto y aquél del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas. Por ello, el municipio ésta íntimamente ligado a las ideas de democracia y libertad”</i>	Op. Cit.. Pág. 233.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Mariano Azuela Güitrón, y otros, en *La Reforma Municipal en la Constitución*. Edit. Porrúa, México, 1986.

----- *Derecho Administrativo Especial*, Tomo I, 3ª ed., Porrúa, México, 1998.

----- *Teoría General del Derecho Administrativo*, 1er. Curso, 17ª ed. Porrúa, México, 2004.

AGUIRRE SALDIVAR, Enrique. *Los retos del Derecho Público en materia de Federalismo*. Edit. UNAM, México, 1997.

ALEJO, Francisco, *La Política Fiscal en el Desarrollo económico de México*, en WIONCZEK, Miguel, *Sociedad Mexicana: Presente y Futuro*. 2ª ed., FCE, México, 1983.

BABAI, Don. *El Banco Mundial y el FMI: ¿Apoyo o Rechazo al papel del Estado*. En VERNON, Raymond, comp. *La Promesa de la Privatización*. Trad. Eduardo Suárez Edit. FCE, México, 1995.

BARBA SOLANO, Carlos. *Régimen de bienestar y reforma social en México* Edit. ONU-CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2000.

BASTIAN, Jean-Pierre, *América Latina, 1492-1995. Conquista, Resistencia e Emancipación*, Edit. UNAM, México, 1992.

BELTRAME, Pierre. *Los Sistemas Fiscales*. Edit. Oikos-tau, Barcelona, España, 1978.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1998.

CARDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la democracia*. Edit. UNAM, México, 2000.

CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell. *Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa-UNAM, México, 2003.

----- *Evolución y perspectivas del Régimen Municipal de México* en José F. Ruiz Massieu y Diego Valádes, coord., *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1983.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal II*, Edit. Iure, México, 2001.

CASILLAS AVILA, Eduardo. *Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal*. Edit. INDETEC, México, 1994.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*. Edit. UNAM, México, 1992.

----- *Planeación, Programación y Presupuestación*. Edit. UNAM, México, 2003.

CHÁVEZ PRESA, Jorge y Mario Budebo. *Logros y retos de las finanzas publicas en México*. Edit. ONU-CEPAL, Serie de Política Fiscal, N° 112. Santiago de Chile, 2000.

CLAVIJO, Fernando y Susana Valdivieso. *Reformas estructurales y política macroeconómica: el Caso de México 1982-1999*. Edit. ONU-CEPAL Serie Reformas Económicas, No.67, Ciudad de México, 2000.

- CORTÉS, Patricia. *El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile*. Edit. ONU-CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Núm. 111, Santiago de Chile, 2005.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México*, 2ª ed., Porrúa, México, 2004.
- DALLA VIA, Alberto. R. *Estudios sobre Constitución y Economía*. Edit. UNAM, México, 2003.
- DE LA GARZA, Enrique. *Ascenso y Crisis del Estado Social Autoritario: Estado y acumulación de capital en México (1940-1976)*. Edit. El Colegio de México. México, 1988.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. 18ª ed., Porrúa, México, 1999.
- DE LA TORRE, Rodolfo. *Ingreso en el Nuevo Modelo Económico en México*. Serie Reformas Económicas No. 58. Edit. ONU-CEPAL, México, marzo de 2000.
- DE MIGUEL CALZADO, María. *Coordinación Fiscal*, en Chapoy Bonifaz, coord., *Derecho Financiero*, Edit. McGraw-Hill, México, 1997.
- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, 15ª ed, Porrúa, México, 1992.
- DIAZ, Alberto y Sergio Silva. *Descentralización a escala municipal en México*. Edit. ONU-CEPAL, Serie estudios y perspectivas, No. 15, México, 2004.
- ENRIQUEZ SÁNCHEZ, Gilberto. *Fortalecimiento de las finanzas municipales, claridad en las transferencias, responsabilidad fiscal y rendición de cuentas*, en Guerrero Amparón Juan Pablo y Guillén López Tonatiuh, coords. *Reflexiones en torno a la reforma Municipal del artículo 115 Constitucional*. Edit. CIDE y Porrúa, México, 2000.
- ESPINOZA, J y Marcel, M. *Descentralización Fiscal: El Caso de Chile*. Edit. ONU-CEPAL, Serie de Política Fiscal, N° 57. Santiago de Chile, 1994.
- FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*. Edit. Porrúa, México, 1998.
- , Jacinto. *Finanzas Públicas* Edit. Porrúa, México, 1981.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *El Federalismo en América Latina*. Cuaderno Constitucionales México-Centroamérica, num., 41, Edit. UNAM, México, 2003.
- FERREIRO LAPATZA, José Juan. *Curso de Derecho Financiero Español*. 23 ed., Vol. I, Edit. Marcial Pons, España, 2003.
- FERRER MUNOZ, Manuel y Juan Roberto Luna Carrasco. *Presencia de Doctrinas Constitucionales Extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano*, Edit. UNAM, México, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. 4ª ed., Porrúa, México, 2005.
- GAMAS TORRUCO, José, *Federalismo Fiscal*. en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *Economía y Constitución*. Edit. UNAM, México, 2001.
- GIRÓN GONZÁLEZ, Alicia. *Crisis Financieras*. Edit. Porrúa-UNAM-IIIEC. México, 2005.

GOMÉZ, Eduardo. *La descentralización fiscal en México*, en Martner Ricardo comp. *Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal*, Edit. ONU-CEPAL Serie Seminarios y Conferencias No. 32, Santiago de Chile, 2003.

GONZÁLEZ, María del Refugio, *Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX*. en José F. Ruiz Massieu y Diego Valádes, coord., *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1983.

GUERRERO AMPARAN, Juan Pablo y otros. *Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del artículo 115 constitucional*. Edit. Porrúa-CIDE, México, 2000.

GUERRERO GARCÍA, Javier. *La Lucha por el Federalismo en México*. Edit. Porrúa, México, 2005.

GUILLEN Tonatiuh y Alicia Ziccardi. *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano*. Edit. UNAM-Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004.

HÁBERLE, Peter. *El Estado Constitucional Europeo*, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Eds. *La Constitucionalización de Europa*. Edit. UNAM, México, 2004.

HUERTA OCHOA, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Edit. UNAM, México, 2001.

IRRÁZVAL, I. *Tendencias hacia Sistemas de Financiamiento Municipal más Ágiles*. Edit. ONU-CEPAL. Serie de Estudios Municipales, No. 5, Santiago de Chile, 1994.

KAYE, Dionisio, *Derecho Procesal Fiscal*. 6ª ed., Themis, México, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Máyez. Edit. UNAM, México, 1995.

LARIOS CONTRERAS, Cesáreo. *Funciones de control de la Hacienda Pública Municipal*. Edit. Indetec, México, 2001.

LOEWENSTEIN, Kart. *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964.

MALDONADO VILLEGAS, Luis. *El impulso al federalismo y el desarrollo municipal*. En Acosta Cazares y otros, coord., *El Municipio en México*, Edit. Secretaría de Gobernación, México, 1996.

MANCILLA GUZMÁN, Sergio y otros. *El Municipio Mexicano en el umbral del nuevo milenio*. Edit. UAE, México, 1996.

MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Edit. Época, México, 1990.

MARGADANT, Guillermo F. *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 13ª ed. Esfinge, México, 1997.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 14ª ed., Porrúa, México, 1999.

MARQUET GUERRERO, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, Edit. UNAM, México, 1975.

MARTI CAPITANACHI, Luz. *Las Constituciones Locales en el Sistema Federal Mexicano*, en Serna de la Garza, José María, coord. *Federalismo y Regionalismo*. Edit. UNAM, México, 2001.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo *La Administración Estatal y Municipal de México* 2ª. Ed. INAP-BANOBRAS, México, 1992.

MARTNER, Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por Programas*. 20ª ed., Siglo XXI, México, 1998.

MIJANGOS BORJA, María. *Concepto generales del Derecho Financiero*, en Dolores Chapoy Bonifaz, coord.. *Derecho Financiero*, Edit. Mc Graw Hill, México, 1997.

OATES, Wallace. *Federalismo Fiscal*. Trad. Pablo Perez Jiménez. Edit. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

OCAMPO, José Antonio. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. Serie estudios y Perspectivas No. 26, Edit. ONU-CEPAL, México, 2005.

OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*. 4ª ed., Porrúa, México, 1985.

ORTEGA, Jorge. *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33*. Edit. CIDE, México, 2004.

ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto. *La Seguridad Jurídica*, Edit. CNDH, México, 2004.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Edit. UNAM. México, 1992.

PEREZ TORRES, Javier e Ignacio González. *La Descentralización Fiscal en México*. Edit. ONU-CEPAL Serie Política Fiscal, No.106, Santiago de Chile, s/a.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, comp. *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*. Edit. Porrúa, México, 1987.

PORTO, Alberto y Pablo Sanguinetti. *Las Transferencias Intergubernamentales y la equidad distributiva: el Caso Argentino*. Serie Política Fiscal No. 88, Edit. ONU-CEPAL, Buenos Aires, s/a.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Derecho Municipal*. 7ª ed., Porrúa, México, 2003.

REBOLLO HERRERA, Oscar. *El federalismo como forma de división del poder publico en el contexto constitucional y sus implicaciones en materia tributaria*, en Serna de la Garza, José María, coord. *Federalismo y Regionalismo*. Edit. UNAM, México, 2001.

RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho Municipal*. 2ª ed., Porrúa, México, 1998.

RETCHKIMAN, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. Edit. UNAM, México, 1981.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. *El Municipio*, 5ª ed., Porrúa, México, 2002.

ROJAS CORIA, Rosendo. *Tratado de Cooperativismo Mexicano*. 3ª ed., FCE, México, 1984.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, 3ª ed., Porrúa, México, 1990.

SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. 2ª ed., Porrúa, México, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. 3a ed., FCE, México, 2004.

SAYEG HELÚ, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)* Edit. FCE, México, 1996.

SERNA DE LA GARZA, José María. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México.*, Edit. UNAM, México, 2004.

SERNA DE LA GARZA, José María. *Los Aspectos Constitucionales de una Posible Reforma del Federalismo Fiscal Mexicano*, En Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *Economía y Constitución*, Edit. UNAM, México, 2001.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La Jurisprudencia: su integración*, 2ª ed. SCJN, México, 2005.

SZÉKELY, Miguel y Nora Lustig. *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*. Edit. BID, Washington D.C., 1997.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia, *Federalismo y Políticas Sociales*, Edit. ONU-CEPAL Serie Políticas Sociales, No. 7, Santiago de Chile, 1995.

VALDEZ ABASCAL, Rubén. *La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social*. Edit. FCE. México, 1994.

VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Municipal*, Edit. Porrúa, México, 2003.

VALENZUELA, Juan Pablo. *Descentralización Fiscal: Los ingresos Municipales y Regionales en Chile*. Edit. ONU-CEPAL, Serie de Política Fiscal, No. 101, Santiago de Chile, 1998.

VALLARTA PLATA, José Guillermo. *El Municipio en México*, en Serna de la Garza, José María, coord. *Federalismo y Regionalismo*. Edit. UNAM, México, 2001.

VEGA, Daniel y otros. *Las Finanzas Públicas Provinciales: situación actual y perspectivas*. Serie Estudios y Perspectivas No. 12, Edit. ONU-CEPAL, Buenos Aires, 2002.

VILLARREAL, René, *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. Edit. FCE, México, 1993.

VILLEGAS B. Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Tomo II, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1979.

WEBER Max. *Economía y Sociedad*, Edit. FCE, México, 1976.

WRIGHT, Deil. *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. Trad. Neira Bigorra, Edit. FCE, México, 1997.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría general del Estado*. 2ª ed. Trad. Héctor Fix-Fierro, Porrúa, México, 1989.

ECONOGRAFÍA

CARDENAS GRACIA, Jaime. *Federalismo y Democracia: los riesgos de un Federalismo no auténtico*. En la Memoria: Foro Nacional Hacia un auténtico Federalismo, Edit. Comité organizador del Foro, Guadalajara, Jalisco. 29, 30 y 31 de marzo de 1995.

CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón. *Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. Revista INDETEC, Edición Especial, Guadalajara, México, 2003.

CENTRANGOLO, Oscar y Juan Pablo Jiménez. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*. Revista de la CEPAL, Buenos Aires, Diciembre 2004.

COLMENARES PÁRAMO, David. *Los Gobernadores, la Conago y las reformas*. El Financiero, 16 de febrero de 2007, México.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índices de Marginación de 2005*. Edit. CONAPO, México, 2006.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO P-Z. 11ª ed., Porrúa-IIJ-UNAM, México, 1998

ENCICLOPEDIA METODICA LAROUSSE, 7ª ed., Tomo 2, Larousse, México, 1982.

Encuesta Nacional a Presidentes Municipales (ENPMDM), Secretaria de Desarrollo Social, México. 2004.

Gobierno del Estado de Guanajuato. *Iniciativa presidencial de las reformas al artículo 115 Constitucional de 1983* Revista INDETEC, Tomo 2, No. 100. Mayo-Junio, Guadalajara, México, 1996.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *La Autonomía Municipal vista por las Legislaturas Locales*, Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 1, núm.2, Mayo-agosto, 1986.

INDETEC. *La Formula de Distribución de los Fondos del Ramo XXVI, Superación de la Pobreza*. Revista INDETEC, Tomo 2, No. 100. Mayo-Junio, Guadalajara, México, 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Hacienda Pública Municipal* Edit. INAP-BANOBAS, México, 1997.

McGARRY, John. *¿Puede contribuir el federalismo al manejo de la diversidad étnica y nacional?* En la revista FEDERACIONES, Vol. 4, no. 1, Marzo de 2004.

PEDRERO, Enrique. *Quince puntos sobre el espíritu federal de la nación mexicana*. En la Memoria: Foro Nacional Hacia un auténtico Federalismo, Edit. Comité organizador del Foro, Guadalajara, Jalisco. 29, 30 y 31 de marzo de 1995.

RABASA, Emilio O. *Constituciones Históricas de México*, CD-ROM, IIJ-UNAM, México, 2004.

Revista INDETEC, tomo 2, Núm. 100, mayo-junio, 1996, México.

Sentencia Dictada por la S.C.J.N. sobre la Controversia Constitucional 24/2006. En el D.O.F. Tomo DCXLI. No. 2. México, D. F., viernes 2 de febrero de 2007.

SEPULVEDA AMOR, Alejandro. *Reforma Fiscal Municipal*, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año I, no. 2, Mayo-Agosto, 1986, México.

VALENCIA CARMONA, Salvador. *Municipio*, en ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo XI, Porrúa, México, 2002.

LEGISLACIÓN

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL 2007.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE.

CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE COLIMA.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS.

CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA.

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE DURANGO.

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO

LEY DEL GOBIERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS

LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA

LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE PUEBLA

LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO ARTEAGA

LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

LEY DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA

LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO

CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA

LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DE VERACRUZ

LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN
LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE ZACATECAS

JURISPRUDENCIA

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES NECESARIO AGOTAR PREVIAMENTE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PARA EJERCERLA”. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Septiembre de 2001 Página: 824 Tesis: P./J. 99/2001 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL, SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS Y DE DIVISIÓN DE PODERES” Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV. Noviembre de 2006, Tesis: P./J. 84/2006, Página: 29, Materia: Constitucional. Jurisprudencia.

“APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS.” Novena Época Instancia: Tesis Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación v su Gaceta Tomo: XV. Enero de 2002 Tesis: P./J. 138/2001 Página: 915 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

“APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación v su Gaceta Tomo: XI. Febrero de 2000 Tesis: P./J. 8/2000 Página: 509 Materia: Constitucional Jurisprudencia .

“AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I, DEL ARTICULO 115...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000 Página: 509 Tesis: P./J. 10/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA VOZ GOBIERNO DEL ESTADO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000 Página: 510 Tesis: P./J. 11/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“AUTORIDAD INTERMEDIA. NO TIENEN ESE CARÁCTER LOS GRUPOS ORGANIZADOS...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000 Página: 511 Tesis: P./J. 13/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“AUTORIDADES INTERMEDIAS. TIENEN ESE CARÁCTER LOS COMITES DE PLANEACIÓN...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000 Página: 512 Tesis: P./J. 12/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia .

“CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, CARECE DE FACULTADES PARA SUPERVISAR OFICIOSAMENTE EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS FEDERALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ESTATALES, ASI COMO PARA CREAR COMISIONES ESPECIALES QUE VIGILEN QUE NO SE DESVIEN AQUÉLLOS EN UN CIERTO PROCESO ELECTORAL ESTATAL.” Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P/J. 57/2001. Instancia: Pleno, Tomo: XX, Abril de 2001, Página: 881. Materia Constitucional.

“CANDIDATOS A INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO. DEBEN RESIDIR EN EL MUNICIPIO, AUNQUE LA LEY LOCAL NO ESTABLEZCA ESTE REQUISITO” Tercera Época Instancia: Sala Superior, Fuente: Apéndice (actualización 2002). Tomo: VIII, P. R. Electoral. Pagina: 116. Tesis: 87. Tesis Aislada.

“CONCEPTO DE JURISPRUDENCIA”. Segundo Tribunal Colegiado del 17º Circuito. Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII-enero.

“CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. LOS AYUNTAMIENTOS CARECEN DE FACULTADES...” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999 Página: 404 Tesis: 2ª. CXXI/99 Materia(s): Constitucional. Administrativa. Tesis Aislada.

“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Diciembre de 2000 Página: 843 Tesis: P./J. 155/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Noviembre de 1996 Página: 249 Tesis: P./J. 72/96 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS” Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Torno: VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P./J. 81/98, Página: 778, Jurisprudencia en Materia Constitucional.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS INVADIR LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIII, Abril de 2001. Página: 922 Tesis: P./J. 56/2001 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Marzo de 2005 Página: 813 Tesis: P./J. 13/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN...” Jurisprudencia. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X. Septiembre de 1999, Tesis: P./J. 98/99, Página: 703, Materia: Constitucional. Jurisprudencia.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Septiembre de 1999. Página: 705 Tesis: P./J. 96/99 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Febrero de 2000 Página: 814 Tesis: P./J. 12/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Julio de 2001 Página: 875 Tesis: P./J. 83/2001 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Julio de 2001 Página: 925 Tesis: P./J. 84/2001 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Diciembre de 1997, Tesis: P./J. 100/97 Jurisprudencia. Pagina: 540 Materia: Constitucional, administrativa.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Agosto de 2000 Página: 965 Tesis: P./J. 71/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE GUERRERO. EN EL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, CELEBRADO EL 19 DE OCTUBRE DE 1979, LA REFERIDA ENTIDAD SE OBLIGÓ A NO MANTENER EN VIGOR, NI CREAR IMPUESTOS ESTATALES O MUNICIPALES QUE CONTRARIEN LOS LÍMITES SEÑALADOS EN DIVERSAS LEYES FEDERALES” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta XII, Diciembre de 2000. Página: 429 Tesis: 2ª. CLXVIII/2005 Materia(s): Constitucional. Administrativa. Tesis aislada.

“COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS, EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUNAL LOCAL”, Novena Época Instancia: 2ª. Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Mayo de 2001 Tesis: 2ª./J. 17/2001 Página: 293 Materia: Constitucional, administrativa Jurisprudencia.

“COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIII, Mayo de 2001 Página: 293 Tesis: 2a./J. 17/2001 Materia(s): Constitucional., Administrativa. Jurisprudencia

“COORDINACIÓN FISCAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE LEGITIMIDAD...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación v su Gaceta Tomo: XVIII. Diciembre de 2003 Tesis: P XVI/2003 Página: 10 Materia: Administrativa. Tesis Aislada.

“CORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE GUERRERO.” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre 2000 Tesis: 2a. CLXVIII/2000 Página: 429 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

“CORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS...” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Diciembre de 2000 Página: 432 Tesis: 2ª. CLXX/2000 Materia(s): Constitucional. Tesis Aislada.

“CORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN...” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Diciembre de 2000 Página: 434 Tesis: 2ª. CLXX/2000 Materia(s): Constitucional. Tesis Aislada.

“CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORMA TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Marzo de 2004 Página: 1297 Tesis: P./J. 19/2004 Materia(s): Constitucional.

“DERECHOS DE LOS INDIGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN.” Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Noviembre de 2002 Página: 445 Tesis: 2ª. CXXXVIII/2002 Materia(s): Constitucional.

“EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Noviembre de 2004. Página: 651 Tesis: P./J. 115/2004 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“EL DECRETO POR EL QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL CREA AL MUNICIPIO ES UN ACTO CONDICIÓN POR LO QUE EL PLAZO PARA IMPUGNARLO SE RIGE POR LAS REGLAS RELATIVAS A LOS ACTOS EN SENTIDO ESTRICTO.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Octubre de 2004 Página: 1766 Tesis: P./J. 102/2004 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“ES INCONSTITUCIONAL LA INTERVENCIÓN A LA TESORERÍA MUNICIPAL QUE REALIZA LA LEGISLATURA DE UN ESTADO CUANDO LA LEY NO SEÑALA CUALES SERÁN SUS ALCANCES Y LÍMITES.” mismo nombre. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P/J. 54/2003. Instancia: Pleno, Tomo: XVIII, Septiembre de 2003, Página: 1058. Materia Constitucional.

"ESTADO MEXICANO. ORDENES JURIDICOS QUE LO INTEGRA" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2062 Tesis: P./J. 136/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

"ESTADO MEXICANO. ORDENES JURIDICOS QUE LO INTEGRAN" Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Torno: XXII, Octubre de 2005, Tesis: P./J. 136/2005, Página: 2062, Jurisprudencia en Materia Constitucional.

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA." Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI. Febrero de 2000 Tesis: P./J. 9/2000 Página: 514 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

"HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Febrero de 2000 Tesis: P./J. 5/2000 Página: 515 Materia: Constitucional. Jurisprudencia.

"HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS..." Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Enero de 2000 Página: 515 Tesis: P./J. 5/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO..." Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Octubre de 2006 Página: 1127 Tesis: P./J. 113/2006 Materia(s): Constitucional.

"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 ..." Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Octubre de 2006. Página: 1129 Tesis: P./J. 111/2006 Materia(s): Constitucional.

"HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA...." Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Diciembre de 2004. Página: 1123 Tesis: P./J. 124/2004 Materia(s): Constitucional. Administrativa.

"JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTIA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY" Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII. Diciembre de 2000, Tesis: P./J. 145/2000, Página: 16, Jurisprudencia.

"LAS CAUSAS GRAVES QUE SUSTENTAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE DETERMINAN LA REMOCIÓN DE ALGUNO DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO DEBEN ENCONTRARSE PLENAMENTE ACREDITADAS.." Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Mayo de 2000. Página: 298 Tesis: 2ª. XXXI/2000 Materia(s): Constitucional. Administrativa. Tesis Aislada.

"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS CASOS A QUE SE REFIERE..." Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2066 Tesis: P./J. 130/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 206/ Tesis: P./J. 129/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

"LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO..." Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2068 Tesis: P./J. 133/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

"LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES..." Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2068 Tesis: P./J. 133/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN FUDAMENTAR...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2065 Tesis: P./J. 131/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“LOS CONGRESOS ESTATALES, SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Marzo de 2004. Página: 1163 Tesis: P./J. 7/2004 Materia(s): Constitucional.

“MUNICIPIO DE TEPETITLAN DE MORELOS, JALISCO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Junio de 2006 Página: 964 Tesis: P./J. 80/2006 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2069 Tesis: P./J. 132/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2070 Tesis: P./J. 134/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2070 Tesis: P./J. 134/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Diciembre de 2005. Página: 2298 Tesis: P./J. 151/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia

“NO REELECCIÓN. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS.” Tercera Época Instancia: Sala Superior Fuente: Apéndice (actualización 2001), Tomo: VIII. Página: 41 Tesis: 30. Jurisprudencia.

“PARA QUE LA LEGISLATURA LOCAL PUEDA DECLARAR LA DESAPARICIÓN DEL AYUNTAMIENTO DEBE CONCEDERLES, OBLIGADAMENTE, DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Diciembre de 2003. Página: 597 Tesis: P./J. 71/2003 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“PARTICIPACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000. Página: 630 Tesis: P./J. 7/2000 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV. INCISO B). DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Junio de 2001 Tesis: P./J. 82/2001 Página: 579 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

“PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS CANTIDADES RECIBIDAS POR LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS NO SON FIJAS SINO VARIABLES...” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Enero de 2003. Página: 1447 Tesis: P./J. 54/2003 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.” Novena Época Instancia: Tesis Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación v

su Gaceta Tomo: XIX. Junio de 2004 Tesis: P./J. 46/2004 Página: 883 Materia: Constitucional. Jurisprudencia.

“SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO EN LOS MUNICIPIOS. EN PRINCIPIO, SON MATERIAS RESERVADAS CONSTITUCIONALMENTE A ELLOS.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Noviembre de 1996 Página: 330 Vid. Tesis: P./J. 69/96 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“SUBSIDIOS FEDERALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL. SON DE NATURALEZA DISTINTA A LAS APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Septiembre de 2005. Página: 1160 Tesis: P./J. 112/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERARQUÍCO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005 Página: 2070 Tesis: P./J. 134/2005 Materia(s): Constitucional. Jurisprudencia.

“TRÁNSITO, SERVICIO DE SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA MUNICIPAL Y NO ESTATAL” Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Enero de 2004 Página: 1639 Tesis: XIII, 1,12 A. Materia(s): Administrativa. Tesis Aislada.