

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE DERECHO CULIACÁN
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DERECHO



“EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN
FISCAL”

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR
EN CIENCIAS DEL DERECHO

PRESENTA

M.C. ROBERTO RUBÉN TAPIA OCHOA

DRA. KARLA ELIZABETH MARISCAL URETA

DIRECTORA

CULIACÁN ROSALES, SINALOA, NOVIEMBRE DE 2018.

EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

EL MUNICIPIO

I. Concepto general.....	7
II. Concepto de municipio.....	8
III. Origen del municipio.....	10
IV. Antecedentes históricos.....	15
1. Grecia.....	15
2. Esparta.....	15
3. Atenas.....	16
4. Roma.....	18
A. Tipos de municipios.....	19
B. Formas de organización municipal.....	21
5. España.....	22
A. Evolución del municipio.....	23
V. Breve reseña histórica del municipio mexicano.....	25
1. Modelo indígena.....	27
2. Modelo español.....	29
3. El municipio en la Constitución Federal de 1824.....	32

4. El municipio en la Constitución de 1836 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.....	33
5. El municipio en la Constitución de 1857.....	37
6. El municipio durante el Imperio (1864-1867).....	38
7. El municipio durante el periodo Porfirista (1876-1880; 1884-1911).....	39
8. El municipio a partir de la Constitución de 1917.....	41
VI. Reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 hasta 2014.....	47
VII. Tipos de municipio.....	50
1. Municipios metropolitanos.....	51
2. Municipios urbanos.....	51
3. Municipios semiurbanos.....	52
4. Municipios rurales.....	52
VIII. Características actuales del municipio.....	53
IX. El ayuntamiento.....	54
1. Integración del ayuntamiento.....	57
A. El presidente municipal.....	58
B. Los regidores.....	58
C. El síndico.....	59
D. Las comisiones de gobierno.....	60
F. Otros órganos de gobierno municipal.....	62
2. Obligaciones del ayuntamiento.....	63

X. Formas de gobierno municipal.....	65
1. Sistema por comisión.....	65
2. Sistema de órganos duales (alcalde-regidores).....	65
3. Sistema de gerente (<i>city-manager</i>).....	66
4. Otras formas de gobierno municipal.....	66
A. El sistema mexicano de gobierno municipal.....	66

CAPÍTULO SEGUNDO

LA HACIENDA MUNICIPAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

I. Hacienda pública de los municipios.....	68
II. Los ingresos municipales ordinarios.....	75
1. Impuestos municipales.....	77
A. Impuesto predial.....	78
B. Impuestos sobre espectáculos públicos.....	80
C. Impuestos o remates no judiciales, subastas, rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos.....	81
D. Impuestos sobre anuncios y publicidad comercial.....	84
E. El impuesto sobre señalamientos de lotes.....	84
F. El impuesto sobre adquisición de inmuebles.....	85
2. Derechos municipales.....	86
A. Por la prestación de servicios públicos.....	88
B. Por la prestación de servicios sanitarios para el control de enfermedades transmisibles.....	88

C. Expedición de certificados y legalización de firmas.....	89
D. Placas para el control de aparatos recreativos eléctricos y manuales.....	89
E. Servicios de seguridad pública.....	89
F. Por concesión de lotes de panteones.....	90
G. Por la prestación de servicios de matanzas en los rastros municipales.....	90
H. Expedición de refrendo de placas de vehículos que circulen en la vía pública con exclusión de los de motor.....	90
I. De aseo, limpia, recolección y disposición final de basura.....	90
J. Mercados municipales.....	91
K. Por el uso, concesión de casillas y pisos en los mercados.....	91
L. Por el uso de piso en la vía pública y sitios públicos.....	91
M. De los derechos por cooperación para obras públicas.....	91
N. Derechos por el otorgamiento de revalidaciones, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos y locales para la venta y consumo de bebidas alcohólicas.....	92
O. Derechos por búsqueda de información pública no disponible, por reproducción y envío de materiales que contengan información pública de los ayuntamientos o de sus entidades públicas.....	92
3. Productos municipales.....	92
A. Por el arrendamiento y venta de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.....	92

B. De los establecimientos que dependan del municipio.....	92
C. Rendimiento sobre inversiones.....	93
4. Aprovechamientos municipales.....	93
A. Multas.....	93
B. Reintegros.....	93
C. Rezagos.....	94
D. Recargos.....	94
E. Gastos de notificación, ejecución e inspección fiscal.....	94
F. Otros aprovechamientos.....	95
5. De las participaciones.....	96
6. Cuenta pública.....	97
III. Ingresos extraordinarios.....	98
IV. Los servicios públicos municipales.....	98
1. Conceptos.....	100
2. Función pública y servicio público.....	104
3. Características de los servicios públicos.....	107
4. Marco jurídico de los servicios públicos municipales.....	108
5. Concesión y privatización de los servicios públicos municipales.....	116
6. Profesionalización del servicio público.....	120

CAPÍTULO TERCERO

SISTEMA FEDERAL Y FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

I. Concepto de Estado.....	124
1. Estados simples.....	127
2. Estados compuestos.....	128
A. Confederación de Estados.....	128
B. Federación.....	129
II. Concepto de entidad federativa.....	130
1. Naturaleza jurídica de las entidades federativas.....	131
2. Fundamento constitucional.....	132
3. Autonomía de las entidades federativas.....	133
4. Diversas acepciones de autonomía.....	134
5. Diferencia entre autonomía y soberanía.....	135
III. Distintivos de un sistema federal.....	138
IV. Diferencias entre forma de estado y forma de gobierno.....	144
V. Constituciones estatales.....	145
VI. Derechos de los estados ante la federación.....	147
VII. Concepto de federalismo.....	148
VIII. Características del federalismo.....	150
IX. Relación entre federalismo y descentralización.....	153
X. El federalismo mexicano.....	155

1. Breves antecedentes.....	158
2. El federalismo como identidad institucional.....	160
XI. La Constitución de 1917 y el federalismo.....	164
XII. Federalismo fiscal.....	166
1. ¿Qué es el federalismo fiscal?.....	168
2. Federalismo fiscal en México.....	172
3. Objetivos del federalismo fiscal.....	173
XIII. Relaciones fiscales intergubernamentales.....	174

CAPÍTULO CUARTO

CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

I. Consideraciones generales.....	176
II. Origen de la coordinación fiscal en México.....	178
1. La primera convención nacional fiscal (1925).....	185
2. La segunda convención nacional fiscal (1933).....	186
3. La tercera convención nacional fiscal (1947).....	189
A. Conclusiones de las tres convenciones nacionales fiscales.....	192
III. La ley de coordinación fiscal.....	192
1. Convenios de adhesión.....	197
2. Convenios de colaboración administrativa.....	203
A. Comentarios a los convenios de colaboración fiscal.....	208
IV. El sistema nacional de coordinación fiscal.....	209

1. Fondo general de participaciones.....	216
2. Fondo de aportaciones federales.....	218
A. Fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo.....	221
B. Fondo de aportaciones para los servicios de salud.....	222
C. Fondo de aportaciones para la infraestructura social.....	225
D. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.....	227
E. Fondo de aportaciones múltiples.....	229
F. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.....	231
G. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.....	233
H. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.....	234
I. Comentarios generales al fondo de aportaciones federales (ramo 33).....	235
V. Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).....	238
1. Primera convención nacional hacendaria.....	242
VI. Avances en la coordinación fiscal.....	249
VII. Ventajas y desventajas del sistema nacional de coordinación fiscal.....	251
CONCLUSIONES.....	252
PROPUESTAS.....	254

FUENTES CONSULTADAS.....256

AGRADECIMIENTOS

Con honor y respeto al Dr. Jesús Cerda Lugo, por todo el apoyo mostrado en los primeros capítulos de la presente tesis, mismos que fueron fundamentales en la culminación de la misma.

A la Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta, por su gran disposición mostrada en la realización de la presente tesis.

A la Dra. Gloria Agustina Salinas Sánchez y al Dr. Ismael Camargo González, por haber aceptado formar parte de mi comité tutorial y su invaluable disposición en la revisión y crítica constructiva de este trabajo de investigación.

A los titulares y catedráticos de gran prestigio en la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, por su invaluable aportación para con la segunda generación del Doctorado en Ciencias del Derecho.

Al Dr. Gonzalo Armienta Hernández, Director de la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, por su apoyo para que un servidor pudiera cumplir con una anhelada meta académica.

A mi hijo Roberto Rubén Tapia Herrera, por su valiosa aportación en la elaboración y desarrollo de esta tesis.

DEDICATORIAS

A MI ABUELA:

Tomasita; que desde allá donde esté, observa su gran obra; el fortalecimiento de nuestra familia, jamás te olvidaremos.

A MI PADRE:

Rogelio Tapia Tapia; por haber sido el gran hombre que fuiste, demostrando a todos los que te rodeamos tu gran calidad humana, nunca te olvidaré Roger.

A MI MADRE:

Laura Elisa Ochoa de Tapia; por demostrar que aún sin contar con la presencia física de mi padre, da muestras de su fortaleza y decisión que desde niño le conozco.

A MIS HERMANOS:

Luis, Martha, Patricia y Rogelio; con quienes he compartido mi existencia y que aunque cada uno de nosotros tenemos trazado nuestro propio camino, los tengo en mis pensamientos.

A MI ESPOSA:

Chayito; con quien he compartido tristezas y alegrías en casi cuatro décadas, por su paciencia y apoyo invaluable, pero sobre todo por ser la madre de nuestros hijos.

A MIS HIJOS:

Roberto y Alan; con todo mi amor; esperando sean unos hombres responsables y sepan aquilatar todo el esfuerzo realizado por sus padres y por ellos mismos; recordando que para nosotros ustedes son lo mejor que nos ha pasado.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el estado es el encargado de promover el crecimiento y bienestar y, para ello, deberá de introducir los cambios necesarios al entorno económico, político y social bajo el que se desenvuelve el proceso de desarrollo económico.

De este modo, el estado es el encargado de instrumentar y ejecutar la política económica al establecer objetivos y metas, así como programas y políticas públicas, evaluar las acciones aplicadas y procurar los acuerdos necesarios entre los diferentes grupos económicos y sociales, a fin de tener capacidad de conducción hacia el crecimiento y desarrollo económico, ya sea al privilegiar al mercado, o bien, a través de la intervención del estado en la economía.

Es por ello, que las finanzas públicas, es la parte sustantiva de la política económica y del ejercicio de gobierno. Primero, porque el manejo de las finanzas públicas incide en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y segundo porque las finanzas públicas determinan la capacidad de todo gobierno para impulsar políticas públicas, como la política fiscal, de modo que si no hay recursos o si son insuficientes no hay una adecuada capacidad de gobierno.

Hoy en día existe consenso sobre la debilidad del sistema tributario mexicano, propiciado por la baja recaudación impositiva y la dependencia de los ingresos, principalmente provenientes del petróleo.

En las últimas décadas se vislumbró la posibilidad de hacer cambio en el sistema hacendario, el crecimiento de los ingresos petroleros, la modificación de su reparto, la mayor presencia de los gobiernos estatales, del gobierno de la Ciudad de México y de los gobiernos municipales, en la discusión hacendaria, así como la reforma de 2007 no resolvieron el problema de fondo.

En años anteriores, la reforma hacendaria se entendía como sinónimo de reforma fiscal, no obstante hoy abarca más allá de los ingresos, incluye temas como el gasto público, la deuda y el patrimonio.

La reforma pasa por muchos otros temas a revisar, entre ellos, las disposiciones constitucionales en materia tributaria para cada orden de gobierno, los incentivos al ahorro y la inversión, la revisión de los tratamientos preferenciales, las bases y tarifas de los distintos impuestos, en especial el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, la forma en que se ejerce el gasto público, la contratación de deuda y el federalismo hacendario.

En lo que corresponde a este trabajo de investigación, directamente el municipio mexicano, se encuentra actualmente olvidado por el descuido y desatención de muchos de sus aspectos económicos, políticos y sociales. En particular, si bien la ciencia económica se ha ocupado por estudiar el aspecto tributario de la institución municipal, las más de las veces lo encuadran como un mero apéndice de disciplinas como finanzas públicas o contabilidad social. Son escasos los textos que abordan al municipio con rigor académico y en toda su amplitud.

Se recopilan además los diferentes criterios jurídicos y teóricos aportados por autores destacados en el ramo de la administración municipal, donde el objetivo general de este trabajo es conducido a la actividad del gobierno municipal. La responsabilidad del gobernante es guiar los destinos de una localidad conforme a las reformas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de una serie de disposiciones que se refieren al orden municipal y que son encuadradas en el sentido de la libre actuación del gobierno municipal, sin embargo se realiza en un marco de legalidad coactivo por el control del estado sobre los municipios.

Sin embargo, con las reformas municipales provenientes desde hace ya algunos años por parte del Ejecutivo Federal y apoyado por el Congreso, se está logrando, entre otros variados efectos, configurar una importante corriente

académica municipal que avizora mejores reflexiones y análisis de esta básica institución de convivencia social.

Las últimas reformas al artículo 115 de nuestra Constitución Federal, tienen la fundamental pretensión de revitalizar al municipio mexicano, definiéndole un marco competencial propio y garantizándole un mejor ejercicio de su autonomía, en los órdenes político, administrativo y hacendario.

En años recientes, la reforma hacendaria se ha posicionado como uno de los principales temas en la agenda nacional, la reforma hacendaria integral incluye, replantear las facultades otorgadas a los municipios como una estrategia para impulsar el desarrollo económico regional y de esta manera fortalecer a la federación.

Los problemas fiscales a los que hoy se enfrenta nuestro país, motivaron la presente investigación; quisimos enfocarlo al municipio por considerar que si se soluciona el problema en la célula básica de organización de gobierno, en forma piramidal podrá haber resultados en los otros órdenes de gobierno. Consideramos que las finanzas públicas son la base total de un país, por lo que debe darse la importancia que merece y buscar soluciones para no seguir generando problemas a largo plazo.

Esta tesis se integra por cuatro capítulos; en el primero se relata una breve reseña histórica del municipio, recabándose los datos más importantes que aluden al tema que es objeto del presente estudio, haciendo referencia a los diferentes conceptos generales del municipio, desde sus primeras raíces que motivaron su origen hasta la legislación mexicana y sus actuales reformas y características, además de ver la integración del ayuntamiento y las diferentes formas de gobierno municipal.

En el segundo capítulo hablaremos de la hacienda pública municipal, ubicando las percepciones económicas a que tiene derecho en forma ordinaria y extraordinaria; así como a su vez enunciar los diferentes servicios públicos

municipales con que se cuentan bajo el amparo constitucional y sin dejar de comentar la importancia que se tiene en la figura de la concesión administrativa.

Dentro del tercer capítulo se analizarán los principales conceptos de federalismo como una acción de la forma de estado, así como de estado federal, sus características y el fundamento constitucional de dicha figura, todo esto para conocer su importancia y su distinción con lo que nosotros llamamos federalismo fiscal. Se analizarán brevemente los antecedentes del federalismo en México, así como su evolución hasta nuestros días.

El federalismo como forma de organización política de un estado, presupone la división de competencias entre los órdenes de gobierno, siendo la tributación una de las tareas más importantes de los gobiernos, dado que permite obtener los recursos económicos que dan viabilidad política y administrativa en su función de gobernar, atendiendo la prestación de servicios públicos como uno de los fines más importantes de la administración pública.

El federalismo fiscal como parte intrínseca del modelo federal, cuenta con una condición particular en el contexto mexicano, ya que la centralización de las potestades tributarias en el gobierno federal debilita de manera importante el desempeño autónomo de los gobiernos locales, complicándoles la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia económica que les permita planear y gobernar de manera más independiente en sus jurisdicciones.

México, como una nación federal, no está exenta de todo ello. Pues aún cuando se han hecho diversas modificaciones con el objetivo de alcanzar un nivel óptimo de descentralización fiscal, todavía persisten ambigüedades en la distribución de competencias fiscales entre federación, estados y municipios. Ello debido en buena medida a la poca claridad legislativa con que se asienta estos criterios en la Constitución Federal. De esta manera pese a los avances a lo largo de varias décadas en los ordenamientos legales que regulan la coordinación fiscal, esta no guarda plena correspondencia con la realidad económica, social y política del país.

Muchos son los factores que pueden influir en relación con la dependencia financiera que tienen las haciendas locales de los recursos federales, siendo uno de ellos, el modelo federal que formalmente contempla el estado mexicano, pero que en realidad se desenvuelve como un sistema unitario o centralizado, sobreponiéndose el poder central a la voluntad e intereses de las entidades.

El interés por conocer las relaciones fiscales que existen en México en el marco del federalismo, radica en la desigualdad existente entre los recursos fiscales que recaudan las entidades federativas en relación con la federación, así como en conocer y analizar los desequilibrios generados por los esquemas de distribución de los ingresos entre una entidad federativa y otra, situación influenciada también, por la condición partidista de los ejecutivos estatales en turno.

En este contexto, se han propuesto una serie de medidas para orientar una mejor distribución de competencias en materia fiscal y con ello apoyar una ampliación en las potestades del municipio. Los retos no son sencillos y la instrumentación de estas propuestas implica un cambio a fondo de la estructura municipal.

Es necesario explicar cómo, en el plano de los ingresos se llegó a esa situación omnipresente del orden federal pero también como se llega a que en el presupuesto federal se decidan los presupuestos de las entidades federativas y sus municipios. Asimismo se requiere investigar cómo se relacionan estos hechos con el comportamiento de la economía enfocada en las haciendas municipales.

Por lo anterior, el desarrollo de la investigación tiene como objetivo mostrar la inequitativa distribución de potestades tributarias y de ingresos fiscales que guardan las entidades federativas del país con la federación, situación que permite conocer el federalismo fiscal en el marco de las relaciones horizontales y verticales de los gobiernos en México, lo cual genera como principal problema, la dependencia de las finanzas públicas estatales de los recursos fiscales que el

gobierno federal les transfiere como parte del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

CAPÍTULO PRIMERO

EL MUNICIPIO

I. Concepto general

El municipio es uno de los temas de gran interés para muchos autores que se dedican al estudio de esta materia, quienes se han preocupado por ofrecer y explicar un concepto general y en determinar su existencia dentro del ámbito nacional. Considero que es una forma de gobierno e instancia más cercana a la comunidad en que se depositan múltiples atribuciones y facultades que se le conceden por diferentes ordenamientos legales; cuyo objetivo primordial es encaminado a satisfacer las necesidades prioritarias a favor de los habitantes. Atribuciones que se delegan con el propósito de tener un contacto más directo y cercano al problema que se suscita en la sociedad.

Considero que el municipio ha surgido como una institución a través de la cual se manejan los intereses colectivos de la población, encomendándose para ello a los servidores públicos municipales en sus diferentes ramas y comisiones asignadas para el mejoramiento de la vida del ser humano y del municipio.

Para dar un concepto general y definición de lo que pudiera entenderse como municipio, es menester hacer referencia a diferentes autores, quienes sostienen su doctrina y punto de vista sobre el tema.

Para llegar a un concepto de lo que sería el municipio, se tiene que estudiar el antecedente etimológico, proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, recordando que a cambio del derecho a auto gobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un *munus*. *Munis* es quien está obligado a las prestaciones, *municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de *communis*, o sea, quien pertenece con los otros a un municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *munus*, *munera* o finalmente municipio.

También se ha querido explicar etimológicamente el término municipio a través de la voz francesa *commune*, adjetivo plural que significa juramento y acción aunada o conjunta; donde se dice que sin asociación por juramento, no había municipios, y que esa acción bastaba para que hubiese municipio.

También se menciona que el municipio significa en el régimen feudal, el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismo.

II. Concepto de municipio

Para Doger Guerrero, el municipio es el lugar donde se encuentran las mejores condiciones para la creación de una comunidad armónica en la que los ciudadanos pueden satisfacer su sentido de pertenencia y cuya responsabilidad asuman.¹

Desde esta perspectiva el citado autor resalta la importancia de los municipios, ya que son la instancia territorial más adecuada para servir de enlace entre los ayuntamientos y la sociedad, misma que requiere de estrategias económicas y sociales para un mejor desarrollo.

Por su parte Fabián Onsari no hace mención a la palabra territorio, sino que se refiere a la vecindad y a las familias.

Fabián Onsari, nos dice; el municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social, vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios, deben unirse y se unen para realizarlos, como por ejemplo: conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios y con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios.²

¹Doger Guerrero, Enrique, *Gobierno Municipal*, México, Porrúa, 2013, p. 190.

²Onsari, Fabián, *Origen del Municipio*, México, Porrúa, 1976, p. 78.

Robles Martínez, define al municipio como una fracción territorial del estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento.³

De la definición anterior destacamos la importancia que se le da al elemento del territorio como fracción del estado; así como también a las familias y a la administración del ayuntamiento.

Otto Gonnwein, define al municipio como la agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el estado le otorga facultades que lo autoricen y a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo.⁴

De lo definido anteriormente, se desprenden las facultades y obligaciones que el estado otorga al municipio para que las cumpla frente al estado mismo y ante la propia comunidad local. No obstante que este autor no le dé importancia al territorio dentro de su definición.

Por su parte, Gámez Torruco, define al municipio como: una unidad política dentro del estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencias.⁵

En este caso el citado autor en su definición se preocupa por destacar la importancia que cumple el municipio formando parte del estado y sobre todo de su esfera de competencia local.

Miguel de la Madrid, nos dice que: el municipio es una sociedad natural domiciliaria. El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad

³Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 1985, p. 27.

⁴Gonnwein, Otto, *Derecho municipal alemán*, Madrid, Instituto de Administración Local, Traducción de Miguel Sánchez, Sagaceta, 1970, p. 10.

⁵Gámez Torruco, José, *Federalismo y municipalismo*, México, Porrúa, 1988, p. 9.

política, jurídica y administrativa, activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social capaz de permitir un desarrollo integral; además de ser piedra angular de nuestra vida republicana y federal.⁶

Como observamos Miguel de la Madrid establece los siguientes elementos al definir al municipio: la comunidad social, el territorio, la capacidad política, jurídica y administrativa.

Por lo tanto, de los conceptos anteriores podemos destacar tres elementos importantes que son: la población (elemento humano), el territorio y el gobierno, que nos ayudaran a intentar crear un concepto propio del municipio, entendido como: la comunidad de personas que de acuerdo a las facultades y dentro de la esfera de competencia que le otorgan la Constitución Política Federal y la Constitución Política Local, es gobernado por un ayuntamiento, establecido en un territorio propio dentro del estado, siendo la base de su capacidad jurídica, política, administrativa, financiera y económica, para el logro de sus fines.

III. Origen del municipio

Al iniciar el presente trabajo, me permito hacer referencia a la obra bibliográfica del maestro Moisés Ochoa Campos, quien ocupa su estudio al municipio en sus diferentes aspectos, sin embargo, por ahora me avocaré a mencionar las principales teorías que tratan sobre el nacimiento del municipio y para ello el mencionado autor nos dice que su origen es considerado de la siguiente manera:

Primeramente habla de un régimen premunicipal, donde predomina el origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, es decir, que en este tipo de régimen surge la familia como la primera organización social.

El municipio primitivo, generalmente, acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideraban unidos por vínculos de

⁶De la Madrid, Miguel, *Elementos del derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995, p. 87.

consanguinidad. El clan y la tribu en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, pasan a ser grupos locales de vecindad manifestándose lo que se llama municipio primitivo o de carácter agrario, o sea, la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

Por otra parte, se habla del municipio natural, o sea la comunidad domiciliaria independiente de que posea o no la forma política propia del régimen local, en esta forma se agregan los vínculos de domicilios, surgiendo los lazos, de vecindad, apareciendo los grupos locales, y que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra, el domicilio, el mercado, la religión, así como por actividades e intereses comunes, educación, alimentación, vestido, morada, siendo estos lazos adicionales que aumenta la cohesión de los grupos naturales locales.⁷

Consultando la obra de la maestra Teresita Rendón Huerta Barrera, denominada Derecho Municipal, dice respecto al origen del municipio se distinguen tres hipótesis las cuales sostienen que este aparece como algo divino, lo que se atribuye a factores socioeconómicos y los que lo ven como una necesidad connatural a la especie humana en tanto ser político.

En la primera hipótesis habla acerca del origen divino, haciendo referencia en esta obra a Alexis de Toqueville, mismo que nos dice la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna.⁸

Para esta hipótesis, la sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes: el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas, la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.

En la segunda variante, que es además de tipo materialista, se considera al municipio como producto de factores socioeconómicos e identifica en cierta

⁷ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, pp. 22 y 23.

⁸Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2005, p. 19.

manera el nacimiento del estado con el del municipio, viéndolo como forma de organización primaria en que los nexos fundamentales son el poder genitivo y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción; ya que todas las grandes épocas del progreso de la humanidad coinciden de manera más o menos directa con la época en que se extienden las fuentes de existencia.

En la tercera hipótesis se señala que el municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad inminente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesarias en el logro de sus propios fines.⁹

Sobre el origen del municipio, el maestro Reynaldo Robles Martínez, hace referencia a las teorías que lo consideran desde diferentes puntos de vista y al respecto se mencionan a continuación cada una de ellas:

Tesis Sociológica

Estas teorías fueron aceptadas y difundidas por autores del siglo XIX, sostienen que el municipio es anterior al estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, en estricta lógica, nunca el creador puede ser posterior a la creación. El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista.

El municipio es el resultado de un instinto de solidaridad que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dio su origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al municipio como una agrupación natural de tipo local.

⁹*Ibidem.*, pp. 20 y 21.

La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersadas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre.

Esa sociedad, el municipio, es la primera que se constituye en cuanto los hombres se civilizan, la primera forma de estado es la *civitas*, desde que se desarrolla la ciudad, choca con la ciudad vecina, la una domina a la otra, o bien la absorbe o bien se entienden y el estado toma la figura de federación de municipio.

Tesis Jurídica

Esta tesis sostiene que antes que la ley declare al municipio como tal, solo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado, el municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley ya que antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, este no existe como municipio, es la ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser.

Tesis Ecléctica

Surgen teorías que señalan que efectivamente, a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal; así como la ley determina para el hombre, el momento en el cual, ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo su capacidad para obrar como municipio.

De esta forma para Reynaldo Robles Martínez es el municipio una institución de base sociológica y por lo mismo *iusnaturalista*, pero así como para la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre, la mayoría de edad, de ese modo se exige a la sociedad vecinal por lo general alguna condición que

garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad de logro de sus fines.¹⁰

Con relación al origen del municipio, se cuenta con algunas teorías que consideran que el municipio es una formación del estado y por consiguiente posterior a él, esta postura está representada por las Escuelas Anglosajonas y Francesa, a que se hace referencia en la obra titulada Elementos Básicos de la Administración Municipal de Julián Salazar Medina.

La escuela anglosajona, representada por Jhon F. Dillon, Jhon A. Fairlie y Jules Leleps, quienes critican al sistema histórico que sostenía que el municipio nació por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas de modo espontaneo a través de las reglas y que por lo tanto, no podía ser una creación de la ley. Los representantes de esta postura dicen que la generalidad de los países anglosajones exige para la existencia jurídico-política del municipio una resolución legislativa; por ejemplo en Inglaterra es creado el municipio a través de varios sistemas como son: The Urban Distrit o bien por un Municipal Borough y sancionado además por el Consejo del Condado o por una carta real. Esto mismo se encuentra en los Estados Unidos, donde se considera a los municipios como creaciones imaginarias de la ley y subordinadas al estado, pudiendo el poder legislativo crearlas, dividir las, disminuirlas; no siendo otra cosa que autoridades locales subordinadas a un gobierno central. Las bases de estas doctrinas se encuentran fundadas en los regímenes legales de los países germánicos, escandinavos e ingleses, en los cuales, cada una de las instituciones orgánico-políticas tienen en la ley diferentes formas de organización y creación que va desde el barrio más pequeño hasta la ciudad cosmopolita.

Para la escuela francesa o del sistema legal, su tendencia tiene origen en la revolución francesa. Este sistema se fundó para crear instituciones con normas aprioristas, libres de cualquier influencia social o experiencia

¹⁰ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

jurídica, es decir, que todas las instituciones políticas, que a partir de entonces debían de regir a la nueva república, serían solo creaciones artificiales del legislador. Fue así, como el Director de la Asamblea Constituyente Francesa, del mes de diciembre de 1789, en la que se suprimen las municipalidades, da vida a poblaciones otorgándoles diferentes rangos sujetos al criterio del legislador; con lo anterior, se crea una nueva postura sobre el origen del municipio, en la cual estas instituciones pasaron a ser simples divisiones administrativas.¹¹

IV. Antecedentes históricos

1. Grecia

En Grecia al referirse a la idea del municipio, este se consideraba como una institución y propiamente se habla del régimen de la ciudad y no del régimen municipal. Tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la Asociación Religiosa y Política de las Familias y de las Tribus, prescindiendo del elemento territorial. En este aspecto se parte de que una antiquísima religión fundó inicialmente la familia.

Posteriormente la ciudad, ante todo estableció el derecho doméstico y el gobierno de las gens, enseguida las leyes civiles y el gobierno municipal. En la ciudad primitiva todas las instituciones políticas fueron religiosas. Cada ciudad no solo gozaba de su independencia política, sino también de su culto y de su código, la religión, el derecho, el gobierno; todo era municipal, sin lugar a duda, dentro del presente estudio que se realiza de los principales antecedentes históricos del municipio, en Grecia destacan las ciudades de Esparta y Atenas que mayor influencia tuvieron en la vida política del pueblo griego.

2. Esparta

Esparta, siendo la ciudad más poderosa de la Helade, no era una ciudad homogénea, sino un conjunto de varios villorrios, su organización política tan

¹¹ Salazar Medina, Julián, *Elementos básicos de la administración municipal*, México, UAEM, 1987, pp.22 y 23.

singular y el código espartano que se atribuye al sabio Licurgo, da a conocer la idea del municipio o del estado propiamente dicho; su gobierno era oligárquico por excelencia, era una república aristocrática integrada, en primer lugar, por la asamblea de iguales (que eran los nacidos de padres espartanos y estaban inscritos en una *Syssitión* y sometidos a la educación y disciplina) o aristócratas que habían cumplido 30 años de edad, siendo ellos los que elegían a los 30 miembros del consejo que entonces fue el más alto tribunal de apelación; el supremo organismo de este estado aristocrático era el Eforado, constituido por cinco éforos o sacerdotes que ejercían un poder o culto, o magistrados designados por los reyes; los éforos tenían poderes considerables tales como convocar asamblea y tenían derecho a proponer leyes, en caso de guerra dictaban la orden de movilización, daban órdenes a los generales y vigilaban a los reyes, eran jueces en materia civil, penales y supremos de los périecos (habitantes de la periferia que escapaban de los tratos que imponía la disciplina espartana) y de los ilotas (descendientes de los habitantes vencidos por los dorios), eran siervos del estado, los espartanos no tenían derecho de propiedad sobre ellos, se ocupaban del cultivo de sus tierras y vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban las finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones, considerándose por diferentes criterios que esta época se trataba de un municipio militar.

3. Atenas

En Atenas, se adoptó la forma de república democrática. La autoridad pasa a manos de nueve arcontes, entre los cuales se distribuyeron las antiguas prerrogativas reales, o sea, las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un consejo llamado Areópago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio. Los arcontes entraban a formar parte del areópago. El *Demos* fue el centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propia a cuyo frente estaba un *Demarca* elegido por la asamblea del Ágora, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros (*tamis*), votaba sobre la recompensa a otorgar y se ejercitaba en

el juego administrativo y político. Era pues el *Demarca*, mandatario del *Ágora* y representante del estado.

La *Boulé* era un consejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, 50 por tribu (la población quedó repartida en las tribus y cada una llevaba el nombre de héroes sacados a suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento de actuar conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de respetar a la libertad.

Las funciones de la *Boulé* eran las de realizar proyectos de decisiones para presentarlos a la asamblea, asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar el examen moral de los magistrados, revisar las cuentas que rendían los gestores de la hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores. La noción del municipio en Atenas debe considerarse en su dimensión política y administrativa; ya que la formación democrática de los atenienses confirió al demostrar una decisiva intervención de los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares.

Juan Ugarte Cortés en su obra titulada *la Reforma Municipal*, establece que: el proceso de formación del municipio griego lo identifica con lo que se llama el *Demos*, considerando a este como una especie de circunscripción política inferior al de la ciudad.¹²

El siguiente estudioso de la materia también cita el *Demos*, como parte esencial en el proceso de formación municipal, sobre todo en el aspecto geográfico.

El *Demos* surge de la división territorial de las tribus griegas en que se encontraba la *polis*, dice Moisés Ochoa Campos y se consideraba como la asociación humana, pueblo, comunidad, barrios habitados por el pueblo y también

¹² Ugarte Cortes, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 136.

como cosa pública, el *Demos* fue la primer especie de alcalde electivo, constituyó un gobierno con doble carácter, de asociación y de división administrativa.¹³

4. Roma

Con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos existía el municipio romano. Los ediles y pretores eran funcionarios que representaban a los primeros ayuntamientos que surgieron en el pueblo romano, estos funcionarios publicaban al entrar en el ejercicio de su cargo, edictos (*edicta magistratuuum*), en que establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se les presentase durante sus funciones.

Los edictos de los pretores, origen del derecho llamado pretorio, se designaron con el nombre de *praetorium edictum*, y el de los ediles, *aedilitium edictum*.

La jurisdicción civil recayó en los pretores y la administrativa y de policía en los ediles curules, de los que se dice que eran magistrados sacados al principio del orden Patricio y después alternativamente de una y otra clase; dentro de sus funciones les estaba confiado la policía superior, correspondiéndoles la vigilancia y reparación de los caminos públicos y puentes, conservación de los templos y anfiteatros, policía de la subsistencia de tranquilidad y orden público, dirección de los espectáculos, limitación de los gastos en los funerales, cohibición de la usura, expulsión de las mujeres públicas, policía religiosa y moral. Los ediles curules se elegían cada año y poseían *imperium*, es decir, plenitud de poder. Respecto a los edictos de los ediles debemos agregar, que fueron verdaderas ordenanzas municipales.

En relación con los edictos de los pretores que se referían a la administración de justicia exclusivamente, corresponden en su primera época al *praetor urbanus*. Es decir, que en esta primera época del derecho pretorio, solo se administrativa justicia a los ciudadanos romanos.

¹³ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 6.

A. Tipos de municipios

Las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó municipios, entre ellos había diferentes categorías. Los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó municipio *foederata*. Los que conservaban su organización social sin la completa ciudadanía romana se les designó municipio *cerita*. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por sí mismos.

Para Moisés Ochoa Campos, mismo que cita a Justo Sierra, explica que con relación a la organización municipal bajo la dominación romana existían dos clases de municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos más no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de *Soccii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia.¹⁴

Las ciudades denominadas como *Soccii* se consideraban como aquellas que se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias; seguían organizados en ciudades, conservando sus propias leyes, magistraturas, senado, jueces, la ciudad se reputaba independiente y tenían relaciones con Roma de aliada, pero siempre respetando la dependencia de la metrópoli romana.

Estas ciudades se llamaban libres, y lo eran en su régimen interior; formaban parte del imperio. El *Soccii* fue uno de los medios para crear el municipio.

Por otra parte, siguiendo con la obra de Reynaldo Robles Martínez, encontramos a las ciudades que se denominaban como *Dediti*, que eran aquellas

¹⁴*Ibidem.*, p. 66.

que se oponían a la dominación de Roma, la cual era invadida militarmente y vencida por el imperio romano, quedando anulada sus leyes, sus instituciones, sus cultos y sus templos, así como su territorio, a partir de ese momento, cuando eran vencidos, esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político, no tenían ya sociedad, eran dispersados y sus edificios podrían ser destruidos.¹⁵

Lo expresado en el párrafo anterior, nos habla de la situación por la que pasaban los pueblos que por voluntad propia no aceptaban el dominio de Roma y que al momento de ser sometidos, prácticamente les destruían todo aquello que tenía que ver con su origen como pueblo.

Nos comenta Teresita Rendón Huerta Barrera que el término *municipium* deriva de *munia capere* que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un *foedus*, tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El *populus* romano, garantizaba en ese tratado el municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación, nacía así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades, pero en el *municipium* había un *populus* que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, pues, en el municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del municipio tenía derechos políticos romanos; en Roma no todos los municipios tenían igual jerarquía, sino que se establecía entre ellos clases o categorías en razón de los derechos. Ciertas ciudades de Italia recibieron las *civitas entera*, o las *civitas sine suffragio*. Estas ciudades constituyeron los municipios *civis municeps*, tenía el derecho de ciudadanía romana –*commertium, connubium*– pero no los políticos (el sufragio). Los elementos que constituían al municipio fueron: un *territorium*, un *populus* que se manifestaba en la asamblea general, un poder organizado, curia – cuerpo deliberante, con sus magistraturas y una legislación propia o igual a la de Roma ciudad.¹⁶

¹⁵Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 36.

¹⁶ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

B. Formas de organización municipal

Respecto a la organización municipal romana esta se encontraba regulada por la Ley Juliana *Municipalis* donde existía un órgano deliberante y órganos ejecutivos.

Para Reynaldo Robles Martínez la curia era el cuerpo deliberante municipal, algo similar al actual ayuntamiento; sus miembros, los Decuriones, eran designados por el pueblo. La presidían dos Duunviros, que eran, a su vez, electos por los Decuriones. La curia tenía facultades de todo género: en el orden político intervenían en el nombramiento de magistrados; en el civil, en la manumisión de esclavos; en el económico, en la recaudación de fondos y formación del presupuesto; en el militar, la reclutación, y provisión de armas; en el administrativo, en todo lo concerniente a la política municipal, construcción de edificios públicos, obra; en lo judicial, decidir las apelaciones de las multas impuestas por los Duunviros y los Ediles, y aún tenían funciones de glosa, también señalar custodias de las capillas. Los órganos ejecutivos eran los Duunviros, los Ediles, los Cuestores, los Censores y el Defensor *Civitatis*. Los Duunviros presidían la curia, dirigían la administración general, velaban por la pureza y sinceridad electoral y ejercían cierta jurisdicción tanto en lo civil como en lo penal. Los Cuestores eran los que tenían a su cargo la gestión y custodia del tesoro municipal. El Censor era un alto magistrado que formaba el censo y asumía la dirección moral pública. El Defensor *Civitatis* era un magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares contra los excesos de la curia, del municipio y de los funcionarios imperiales.¹⁷

Como se puede observar, por lo dicho en el párrafo anterior, en la curia podemos encontrar el antecedente del ayuntamiento, con amplias facultades en las materias económicas, políticas, presupuestales y con funciones judiciales.

¹⁷ Robles Martínez, Reynaldo *op. cit.*, p. 38.

Por otra parte, con relación a la organización del municipio en el imperio romano Eugéne Petit, refiere que: desde el siglo VIII en Roma, el municipio es una ciudad, disfrutando del derecho de ciudadanía romana, pero teniendo una completa organización municipal y una administración autonómica; magistrados, curias y comicios.¹⁸

5. España

El origen del municipio en España tiene sus raíces y su derivación del Derecho Romano, pero es en este país donde surge con características distintas y una organización propia, basados en las necesidades político-económicas de los reinos del norte de España.

Principalmente surgen las monarquías, las cuáles establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellas para que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a los moradores. Así, concurrieron a estos centros hombres libres, libertos, mercaderes y aún criminales que se acogían al asilo que se les ofrecía. La comunidad de vida engendró entre estos elementos heterogéneos relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas o señores. De este modo, cada municipio tuvo su ley particular o fuero municipal, por la que se regía. Los fueros eran el estatuto jurídico en lo relativo a gobierno y privilegios en materia tributaria que disfrutaban los grupos de población, documentos que contenían el derecho consuetudinario y algunas partes, las reglas de integración en cuanto al régimen de gobierno.

El gobierno de la ciudad radicaba en la asamblea general de vecinos (consejo abierto), que se congregaba el domingo, al son de campanas, para tratar y resolver los asuntos de interés general. Ella elegía los que iban a desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos. Estos cargos varían: en unos municipios, se llamaban justicias y en otros alcaldes; en otros había uno o más jueces y varios alcaldes con jurisdicción distinta. Al lado de ellos

¹⁸ Petit, Eugéne, *Tratado elemental de derecho romano*, México, Época, 1977, p. 84.

aparece el merino, de nombramiento real, y como empleado subalterno, el sayón. Estos funcionarios elegidos por la asamblea ejercían como mandatarios del consejo, las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares, pues los consejos, como los grandes señores, tenían sus milicias, se confederaban y hacían la guerra entre sí, adquirían el señorío sobre otras poblaciones y les daban fuero por su propia autoridad y podían tener como propios, toda clase de bienes. Predominando en este régimen la autonomía y la libertad municipal.

El carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el consejo municipal o ayuntamiento (consejo cerrado) que suplantaba, primero de hecho y luego de derecho a la asamblea general de vecinos.

A. Evolución del municipio

Este se conservó solamente en las agrupaciones rurales y aldeas. En las ciudades los cargos municipales llegaron a ser patrimonio de los caballeros o de algunas familias privilegiadas con exclusión de los menestrales, plebeyos o habitantes del campo del término municipal (*alfor*) que antes venían equiparados en derechos a otros. En el consejo, la forma de organización se establecía en documentos llamados cartas población o fueros. La administración estaba a cargo de una asamblea de vecinos con facultades de policía de pesas y medidas, tasas de artículos de primera necesidad, de jornales y algunas otras de carácter administrativo y judicial.

En Aragón, los municipios recibieron el nombre de universidades o consejos, que fueron designados por insaculación. Entre estas universidades destacó la de Zaragoza, compuesta por 15 jurados que precedían a la diputación del reino, se colocaban a la derecha del Rey y cuando creían ver algún agravio para la ciudad, erigían un tribunal de 20 ciudadanos y les sostenían levantando fuerza armada. Como organismo superior a este, existía el consejo de la ciudad, ante el que se apelaba en causas graves, era compuesto de 35 ciudadanos, y en un plano todavía más superior estaba el consejo general que se formaba abriendo

las puertas del consistorio para que entraran cuantos quisieran, debiendo reunirse 100 por lo menos, de donde viene el nombre de consejo de ciento.

A principios del siglo XIII, aumenta la importancia del municipio como unidad política de gobierno y administración, figuran al frente los jueces concejales o forenses; el poder popular directo estaba representado por las juntas o asambleas generales de vecinos.

De entre los funcionarios del consejo podemos señalar al Alguacil Mayor, Alféres, Fieles, Alamines, Alarifes; se acentúa la independencia municipal. Durante este periodo se observa un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: contribuciones, indemnizaciones por servicios no prestados y multas y compensaciones. Durante el siglo XIV se reimplantaron los tributos de diezmos, la intervención se acentúa en la designación de funcionarios; se convertían en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales, la independencia de los acuerdos se veía disminuida, pues el consejo tenía que aceptar la intervención de los regidores perpetuos.

Como lo comenta Teresita Rendón Huerta Barrera, los límites territoriales del municipio eran continuamente mermados a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes. Los oficios concejiles, que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta, y así, como el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del monarca.¹⁹

Respecto a los consejos municipales se puede considerar que estos gozaban de extensiones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de pontazgos, portazgos y barcajes con que era gravado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban las pretensiones de los nobles y aún ponían a raya las demandas de los reyes; disponían de fuerza armada para hacer respetar y atender a su defensa, contribuyeron eficazmente a la libertad de los

¹⁹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, p. 75.

pueblos y a la liberación de la patria común. Los consejos poseían sus bienes propios y dictaban ordenanzas municipales regulando la industria, el comercio, los gremios. Siendo estas otras de las facultades que tenían encomendadas los consejos municipales en España y como se ha dicho anteriormente se encontraba representada por funcionarios municipales que a saber eran los alcaldes o justicias, que tenían la jurisdicción civil y criminal; los jurados o fieles eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas.

Roma se ve obligada a conceder a los municipios hispanos los máximos privilegios, así nacieron los famosos fueros de las ciudades españolas; gracias a ellos, el pueblo pudo subsistir frente a la ocupación de España por los árabes, quienes introdujeron en las ciudades y los pueblos, la figura de gobernadores llamados califas, caídes o alcaldías, la figura de los alcaldes. A las legislaciones locales se les llamó fueros o cartas pueblas, y en Castilla, a principios del siglo XII, el Rey Alfonso impulsa la vida de los municipios para crear un verdadero poder nacional frente a las presunciones autoritarias de la nobleza. Los fueros españoles consignaron los más sustanciales derechos civiles; la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, el sometimiento del vecino a sus propios jueces, la elección por los vecinos de los magistrados concejales y su responsabilidad. En el siglo XIV, Enrique III nombró corregidores que sustituyeron a los alcaldes en las ciudades de importancia. Pero en algunas provincias, como en la de Aragón, floreció la institución del Justicia Mayor, amparador de fueros y derechos ciudadanos.

De esta manera se han narrado los principales antecedentes históricos del municipio de España, donde se han mencionado las diferentes figuras que dieron origen al municipio en este país, hablando propiamente dicho de su organización en que se integraban su estructura y órganos que lo representaban.

V. Breve reseña histórica del municipio mexicano

El gobierno municipal ha estado presente en toda la historia de México. Desde el momento en que Hernán Cortés decidió establecerse en territorio

americano hasta nuestros días, el municipio ha sido la base territorial y política de todas las formas de gobierno que ha tenido el país.

Para Mauricio Merino, los gobiernos municipales han sido la base para sostener o consolidar los grandes cambios que ha vivido la historia política del país. No es verdad que se hayan mantenido al margen o que hayan sido siempre los gobiernos más débiles.²⁰

Podemos decir que la historia de México es diferente y única por las circunstancias que rodearon la conquista de nuestra tierra. Desde el momento de la imposición de la corona española, comenzaron a elaborarse nuevas formas de gobierno y estructuras administrativas; pero poco a poco, las instituciones españolas predominaron por encima de las nuestras.

México era un país bastante complejo por sus diferentes etnias, cultura, tradiciones, etc., sin embargo, lograron vivir armónicamente a través de una organización adecuada y perfectamente definida.

Con la conquista se establece como primera institución, esa mínima organización política y administrativa: el municipio. Durante el siglo XIX, esta institución fue uno de los principales factores que influyó para que se conservara el estado mexicano, ya que logró mantener la unidad del país ante las constantes luchas por el poder.

A principios del siglo XX, con el movimiento social, mediante el cual se exigió justicia, democracia, bienestar y una nueva forma de vida para los mexicanos, surge la presencia del nuevo municipio mexicano, capaz de ofrecer una perspectiva e integrar una estructura administrativa que proporcionara aquellos servicios públicos necesarios e inmediatos a la sociedad. Era necesario crear un municipio fuerte en diversos aspectos, con facultades y obligaciones de primer orden. El texto original del artículo 115 constitucional, ya establecía un ayuntamiento de elección popular directa, destacando la importancia de la libertad

²⁰Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra ediciones, 2007, p. 7.

política, en el sentido de no haber ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno estatal. Las condiciones de nuestro país en el pasado, así como los constantes movimientos políticos, propiciaron en las estructuras administrativas un centralismo absoluto, al grado de crear instituciones especiales para el control de autoridades inferiores.

1. Modelo indígena

Para Ramírez Chavero, los antecedentes del municipio en la cultura mexicana los encontramos en los *calpullis*, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos. El *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.²¹

Para este autor la colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal, ya que con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el continente americano.

También Teresita Rendón Huerta expone que el municipio tiene su origen en el *calpulli*, que en términos generales era la comunidad de determinadas familias asentadas en un territorio, reunidas alrededor de la creencia de los mismos dioses. El gobierno del *calpulli* descansaba en un consejo de ancianos, que nombraba a los funcionarios respectivos.

Cabe mencionar que cada *calpulli* pertenecía a un señorío y, consecuentemente, a un imperio.

Su estructura básica consistía en:

- a). Asamblea. Formada por los *pillio* varones descendientes de las familias fundadoras, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo.

²¹ Ramírez Chavero, Iván, *Régimen jurídico municipal*, México, Flores editor, 2014, p. 31.

- b). Consejo. Integrado por alguno de los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad.
- c). *Capullec*. También llamado *teachcauh*, o pariente mayor, que era una especie de alcalde, nombrado por el consejo.
- d). *Tecuhtli*. Responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra.
- e). *Tequitlatos*. Dirigían a los trabajadores en las obras comunales.
- f). *Calpizque*. Recaudador de impuestos.
- g). *Tlacuilos*. Especialistas en la enseñanza y registros.
- h). Sacerdotes. Encargados de la vida religiosa.

Aunque el *calpulli* presenta elementos concretos que lo asemejan a la institución municipal, no hay que perder de vista que esta forma de reunión familiar es considerada como una asociación *inter privatos* que, definitivamente, carece de aspectos jurídico-públicos esenciales en cualquier institución estatal.²²

Sin embargo, para Quintana Roldan no puede catalogarse como municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basados en conceptos derivados del parentesco y de la religión.²³

Es interesante pues, encontrar dos criterios distintos en relación al surgimiento del municipio en nuestro país, en donde cada autor expone sus razones en virtud de las investigaciones realizadas en función de dicho tema, esto origina obviamente una mayor dedicación al tema en cuestión.

Cabe agregar que para Jiménez Dorantes, la creación del municipio se debió, en buena medida a cuestiones referidas a las posibilidades de la ampliación del ejercicio del poder del gobernador de Cuba y a la asunción de poderes por

²² Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.*, pp. 90 y 91.

²³ Quintana Roldan, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2002, p. 47.

parte del propio Hernán Cortés debido a la delicada relación de este con Diego Velázquez.

En la medida en que los nuevos pobladores incrementaban sus intereses (políticos, económicos, culturales y familiares) en la nueva tierra se fueron creando más centros de población, lo que facilitó la introducción de la otra gran entidad territorial española: la provincia. A semejanza del sistema territorial español, cada nueva provincia se conformó de varios municipios que incluían algunas de las principales ciudades a las que se denominó cabeceras o alcaldías mayores en las que funcionaba el cabildo.²⁴

En resumen, el municipio ha experimentado una serie de transformaciones que responden a la variación de los regímenes políticos: colonial, independiente, revolucionario y constitucional.

A través de los tiempos la integración de los ayuntamientos ha variado, respecto a las ordenanzas del gobierno, posteriormente han surgido modificaciones al interior de los cabildos, el número y calidad de alcaldes, regidores y oficiales de dependencias, así como el modo de prever sus designaciones.

2. Modelo español

Durante la época colonial las principales atribuciones encomendadas eran las siguientes: obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales; la repartición de los solares y traza de la ciudad; corte y planeación de árboles; la atención de servicios públicos, entre otras. La colonia tenía su cargo los hospitales y cementerios. Por otra parte los virreyes realizaban las principales obras públicas, como el desagüe y la introducción de agua potable.

Para Ramírez Chavero, el municipio, basándose en la Constitución de Cádiz que fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España, y el 30 de

²⁴Jiménez Dorantes, Manuel, *Autonomía municipal y planteamiento urbanístico*, México, Distribuciones Fontamara, Universidad Autónoma de Chiapas, 2007, pp. 67 y68.

septiembre del mismo año, en la Nueva España, estableció la organización municipal a través del ayuntamiento que se integraba por alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o prefecto, donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.²⁵

En aquel entonces encontramos dos tipos de cabildo; el de indios y el español. En el caso del cabildo de indios, estos se crearon para obligarlos a vivir en los centros de población, otorgándole ciertas garantías, como la de respetarles los bienes que se encontraban en propiedad comunal, y estaba prohibido dar solares a los españoles en pueblos indios; los habitantes de estas comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante de los que habían sido sus dirigentes; el número que lo integraba variaba.

Para Reynaldo Robles Martínez, estas eran las atribuciones de los cabildos indígenas:

- a). En apoyo de la conquista: recaudación y entrega de los tributos a los españoles; la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas en beneficio de los españoles; cooperación en el proceso de evangelización.
- b). En apoyo de su propia comunidad: planeación de nuevos caminos, suministro de agua, regular el mercado local, combatir el alcoholismo, administrar justicia en los problemas de sus vecinos.

El cabildo indígena tuvo su apogeo a mediados del siglo XVI, sobre todo en el Valle de México, se estableció el pago de los funcionarios del ayuntamiento.

Al evolucionar la administración española se multiplicaron los funcionarios y desplazaron a los dirigentes indígenas del gobierno municipal, sobre todo a aquellos que gozaban de liderazgo entre su población y afectaban los

²⁵ Ramírez Chavero, Iván, *op. cit.*, pp. 33 y 34.

intereses colonizadores, también influyó el repudio de la población indígena a sus autoridades que sometían o consentían los abusos, lo que hizo que nadie quisiera ocupar los puestos ya que además representaban numerosas responsabilidades y bajos sueldos.²⁶

Respecto al cabildo español en la época colonial, a pesar de la intromisión del rey y del centralismo, el ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, era un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.

Según el citado Robles Martínez, las ciudades metropolitanas debían tener un alcalde mayor o corregidor representante del poder central o provincial, los capitulares eran tres oficiales reales, doce regidores, dos jueces ejecutores, tenía además un procurador, un alférez real, un alguacil mayor y un síndico, estos últimos no formaban parte del ayuntamiento. Los alcaldes mayores o corregidores eran designados por el virrey, tenían atribuciones de inspección e intervenían en la esfera de competencia del ayuntamiento, su empleo lo ejercían por distritos y pueden considerarse como los precursores de los prefectos o jefes políticos, la diferencia de denominación de alcalde mayor o corregidor, consistía en que el primero tenía jurisdicción sobre la población de indios y mestizos, en tanto que el segundo lo era para las poblaciones españolas.²⁷

Siguiendo en mucho ideas expuestas por el maestro Moisés Ochoa Campos, así como Toribio Esquivel Obregón y José María Ots y Capdequi, Quintana Roldan sintetiza las fuentes del derecho municipal colonial de la siguiente manera:

a). Como fuentes metropolitanas o peninsulares, encontramos el rey, el real consejo de indias, la casa de contratación de Sevilla y el tribunal superior de cuentas.

²⁶ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 89 y 90.

²⁷ *Ibidem.*, p. 91.

- b). Como fuentes centrales coloniales, estaban el virrey, las audiencias, los regentes reales y los gobernadores generales de capitanías.
- c). Como fuentes centrales provinciales, se encontraban los gobernadores de las provincias, los alcaldes mayores y los corregidores.
- d). Como fuentes capitulares, estaban los descubridores, los conquistadores, los fundadores y los adelantados.
- e). Como fuentes locales municipales, estaban los ayuntamientos y cabildos, además de los cabildos abiertos.
- f). Como fuentes de naturaleza eclesiástica, se encontraban las ordenanzas de curias religiosas, los regidores monásticos de pueblos hospitales y el tribunal de la inquisición.²⁸

De esta manera, podemos destacar las llamadas fuentes municipales, en estricto sentido, que eran los ayuntamientos y sus cabildos, ya ordinarios o abiertos. Estos cuerpos colegiados fueron, sin duda, la principal fuente local de reglamentaciones municipales, mediante sus ordenanzas y bandos.

Por lo citado anteriormente, podemos observar una normatividad diversa y heterogénea que debía ser soportada por el municipio. Claro está que la importancia y peso de cada una de estas fuentes de normas municipales es muy distinta.

3. El municipio en la Constitución Federal de 1824

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

El Plan Constitucional en materia municipal de la Constitución Federal de 1824 señalaba ciertas normas para la organización municipal en cuanto a que los ciudadanos elegían a los miembros del ayuntamiento, siendo los oficiales el

²⁸Quintana Roldan, Carlos, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

número proporcional a los habitantes de la población, desde un alcalde, dos regidores y un síndico.

Los ayuntamientos debían proponer a los congresos provisionales para su aprobación. No obstante, a causa de la conflictiva situación política derivada de la caída de Iturbide, y los enfrentamientos que por ello se habían suscitado entre las diferentes facciones, dicho plan nunca se pudo discutir, de tal manera que la Carta Federal, la primera que regía la vida institucional de nuestro país, no consideró la vida de los municipios, pues su preocupación básica de la misma era la integración del naciente Pacto Federal.

Esta primera Constitución Federal del país, no se refirió de manera directa al municipio, disponiendo en su artículo 161 fracción I, que: cada uno de los estados tiene obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.

Con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras leyes orgánicas municipales. El modelo que siguieron los estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Por ello nos explicamos la persistencia de las Jefaturas Políticas aún en esta nueva estructura federal.²⁹

4. El municipio en la Constitución de 1836 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843

A la caída de la República Federal y ante la instauración de un régimen central, el gobierno del General Santa Anna promulga, la carta fundamental llamada las Siete Leyes Fundamentales, norma suprema de gobierno, las cuales dieron las bases del funcionamiento del nuevo régimen centralista.

²⁹ *Ibidem.*, p. 66.

Como lo menciona Ramírez Chavero, a través de estas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, estos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000.

Complementando lo anterior, Salazar Colín nos dice que bajo la influencia francesa, el municipio mexicano durante la presidencia de Benito Juárez, estuvo sometido a la institución de las prefecturas, que ya se había aclimatado en el país a través de un proceso en el que los pasos más salientes fueron la instauración de los jefes políticos, en la Constitución de 1824, y la reglamentación de atribuciones de los prefectos y subprefectos con la ley de 1837.³⁰

Las facultades de los prefectos resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista. Su simple enunciado permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera local, con perjuicio de los ayuntamientos. Entre las facultades más trascendentales encontramos las siguientes:

- a). Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- b). Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
- c). Servir de conducto para la observancia de las órdenes de gobierno.
- d). Acatar las disposiciones judiciales.
- e). Cuidar del orden y la tranquilidad.
- f). Informar al gobierno federal sobre asuntos que se encomendase.

³⁰Salazar Colín, Clemente, *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa, Facultad de Derecho, UNAM, 2003, p. 16.

- g). Nombrar a los jueces de paz.
- h). Suplir el consentimiento de los padres en el matrimonio, de los hijos menores.
- i). Excitar a los jueces a la pronta administración de la justicia.
- g). Formar la estadística de su respectivo partido.
- k). Fomentar la instrucción pública.
- l). Perseguir la vagancia.
- m). Atender la higiene pública.
- n). Imponer sanciones gubernativamente.
- o). Librar órdenes de cateo.

Como podemos observar pues, nos encontramos ante la figura de un personaje que viene a centralizar un poder en determinadas localidades, y que le fue conferido a través de un poder central, de esta manera encontramos que el sistema municipal fue tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.³¹

En la Sexta Ley titulada, División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos, considerado por algunos estudiosos como la más completa del siglo XIX, recogía en varios de sus artículos las cuestiones concernientes a los ayuntamientos.

³¹Ramírez Chavero, Iván, *op. cit.*, p. 35.

Entre otras cosas disponía que las autoridades del municipio deberían ser de elección popular y que los ayuntamientos tenían derecho a coleccionar e invertir sus rentas e impuestos.

Sin embargo esta libertad municipal otorgada por la Constitución era muy relativa pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

Los estados se transformaron en departamentos, los que se subdividían en distritos y estos en partidos y municipalidades.

Los artículos 3, 5, 7, 8 al 11, 16, 18, 19, 21 al 23 y 25 de esa Sexta Ley, regularon cuestiones relacionadas al municipio.

Los acontecimientos políticos y el afán del gobernante por hacer gala del ejercicio del poder de la manera más absoluta, lo llevó a instaurar una Junta Nacional Legislativa que, nombrada por el general Santa Anna, en 1843, procedió a expedir una nueva Constitución centralista que se denominó Bases de Organización Política de la República Mexicana; la cual establecía el despotismo constitucional sobre los hombros del mismo Santa Anna.

Esta carta se ocupó de la organización territorial, estableciendo que la República quedaría dividida en departamentos, distritos, partidos y municipios. En cuanto al régimen interior de la institución municipal este quedó supeditado a los gobernantes y asambleas departamentales quienes designaban a los funcionarios del ayuntamiento, expedían sus ordenanzas, reglamentaban los servicios públicos y fijan los arbitrios y gastos anuales.

Estas nuevas Bases Centralistas reglamentaron en forma más deficiente al municipio y no de manera extensa como las de 1836.

También se hacen mención en sus artículos del 22 al 31 sobre el municipio; por ejemplo en el 22 mencionaba que: habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los que había en 1808, en los puertos cuya población llegue a 4,000 almas, y en los pueblos que tengan 8,000.

En los que no haya esa población habrá jueces de paz encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

En el artículo 29 se hace mención a las facultades que tendrán los jueces de paz, siendo al efecto las siguientes: estos jueces ejercerán en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción estas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades respectivas.

5. El municipio en la Constitución de 1857

Un movimiento popular en 1846, trajo como consecuencia el acceso del poder a Santa Anna, el cual restableció la Constitución de 1824, a la que posteriormente le fueron adicionadas “Las Actas de Reforma”. La situación política que atravesaba nuestro país no podía haber sido peor, no solamente por los acontecimientos internos sino también por las pretensiones imperialistas de las potencias extranjeras.

La Constitución Política Mexicana de la Nación del 5 de febrero de 1857, desafortunadamente deja fuera al municipio, a excepción de que en el artículo 72 se daba facultad al Congreso para el arreglo interior del Distrito y de los Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Sin embargo, la discusión del asunto no pasó inadvertido, pues durante la discusión de la Carta Magna, el diputado José María Castillo presentó al Congreso la propuesta de llevar en el ámbito constitucional el principio de que los municipios se gobernarán autónomamente, pero su proyecto fue rechazado y la Constitución de 1857 abandonó nuevamente la vida municipal.

De tal manera, las circunstancias pusieron al municipio en manos de los gobernantes al mismo tiempo que lo sujetaban a las leyes emanadas de las

legislaturas locales y, desde luego, supeditadas estos al capricho y voluntad de los jefes políticos, quienes eran personas de confianza del mandatario estatal, lo que venía a darle a los mismos una total influencia en los ayuntamientos.

Además también el artículo 31 de dicha Constitución mencionaba que todo mexicano debería de contribuir a los gastos de la federación, estado o municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica, y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

El artículo 117 de aquel ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los estados.

También el artículo 109 de esa Constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera Don Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914.³²

6. El municipio durante el Imperio (1864-1867)

El Imperio de Maximiliano, instalado a instancias de los conservadores inconformes con el régimen liberal, consideró entre sus ordenamientos “institucionales” la cuestión del municipio y la importancia que los concedió, originó el paso a que en el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano” reflejo de la pretendida Constitución Imperial del Archiduque, se estableciera una división político-administrativa que organizaba al país en departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en varias municipalidades.

³² Quintana Roldan, Carlos, *op. cit.*, p. 69.

Los departamentos quedaban entonces bajo la administración de los prefectos imperiales auxiliados por un consejo de gobierno, y que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas.

En tanto que los distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos presididos por los alcaldes; solamente el alcalde de la capital era de libre nombramiento y remoción del emperador.

La acumulación de poder por parte de los prefectos, quienes realmente tomaban para sí atribuciones propias de los ediles, especialmente a través de los llamados subprefectos, nombrados por los primeros, atropellaba el poder de quienes eran elegidos por votación popular, y tal situación los dejaba en una actitud meramente deliberativa.

Durante el periodo que duró el imperio, el 1 de noviembre de 1865 se dictó la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, mediante la cual se declaraban como bienes propios de los ayuntamientos: los censos, las rentas y pensiones de agua, las rentas de terrenos ocupados a título de arrendamiento, mientras no se desamortizaran, los mercados, las alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables.

7. El municipio durante el periodo porfirista (1876-1880; 1884-1911)

Durante el porfirismo el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

La dictadura del General Porfirio Díaz que durante 34 años sometió férreamente al país, propiciando una jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus dictados. Las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.

Estas jefaturas dependían del gobernador del estado, el que, a su vez, no era sino enviado del dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes

regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras. Todo esto propició un franco debilitamiento de los ayuntamientos.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios tal como lo señala Ramírez Chavero. En 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del Gobierno Federal e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.³³

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos. De esta manera podemos decir que el jefe político y el prefecto volvieron a fortalecerse durante la época porfiriana como órganos de control a los municipios, lo que incentivo la idea de la libertad (autonomía) municipal durante la revolución de 1910.

Hasta este momento podemos coincidir con Jiménez Dorantes que dice lo siguiente: el debate municipal en México radica, en buena medida en la graduación de la intensidad de la tutela (control) ejercida por las entidades supralocales sobre las decisiones municipales, debate que adquiere relevancia, especialmente, cuando los municipios están dotados constitucionalmente de autonomía. Asimismo el replanteamiento de la necesidad de fortalecer la asociación municipal como técnica para el mejoramiento de los servicios públicos a su cargo y para el fortalecimiento de pequeños municipios.³⁴

Existe también coincidencia entre los investigadores de los temas municipales en afirmar que el municipio mexicano de fines del siglo XIX y principios del XX, estuvo gravemente sometido. No existía otra voluntad que la del

³³ Ramírez Chavero, Iván, *op. cit.*, p. 36.

³⁴ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p. 69.

dictador, cumpliéndose por conducto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

8. El municipio a partir de la Constitución de 1917

El prolongado régimen del General Porfirio Díaz volvió asumir a los municipios en un ostracismo propio de un régimen central despótico, a diferencia incluso de la vida política que los ayuntamientos llegaron a protagonizar en la dictadura del General Santa Anna.

El régimen porfirista se caracterizó igualmente por la concentración de los poderes públicos en la persona del dictador. Los municipios, que rápidamente normaron sus funciones, constituyeron el engranaje de una perfecta dictadura.

Las autoridades municipales solo fueron una farsa en la vida de la República y en la vida misma de las poblaciones. El gobernador y las autoridades superiores intervinieron siempre en los asuntos estrictamente municipales; para ello, fue creada la institución de las jefaturas políticas cuya función era suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía.

A continuación comentaremos algunos de los documentos políticos que fueron antecedentes inmediatos de la Constitución de 1917 y de su artículo 115, en materia municipal, según Quintana Roldan.³⁵

El Plan del Zapote

Este plan, suscrito el 21 de abril de 1901, en Mochitán, Guerrero, dio base a uno de los primeros levantamientos revolucionarios en contra de la dictadura porfirista. Puede decirse que con este Plan se inició la lucha revolucionaria en el sur. El de El Zapote, además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos en defensa del sufragio efectivo, en oposición a la reelección en los puestos públicos y en abierta lucha contra los caciques regionales y Jefes Políticos que dominaban los ayuntamientos.

³⁵ Quintana Roldan, Carlos, *op. cit.*, pp. 74 - 77.

Programa del Partido Liberal Mexicano

En 1906, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón organizaron los primeros movimientos de insurrección popular en Acayucan, levantamientos que se dieron casi al unísono en otros rumbos de la geografía del país. De inmediato, la dictadura desató una amplia persecución militar en contra de los revolucionarios, quienes decidieron abandonar el país.

El 1ro de julio de 1906, desde la ciudad de San Luis Missouri, la Junta Organizadora proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano que contenía, entre otras, las siguientes disposiciones: “la supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento”.

Y en consecuencia, en sus puntos de programas, establecía: la supresión de los Jefes Políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal. Todo esto bajo el lema: “Reforma, Libertad, y Justicia”.

El Partido Democrático

En 1908, después de una entrevista que le hicieron a Porfirio Díaz, trajo una fuerte efervescencia política, inusitada en el país, la cual se vio transformada en la organización de partidos políticos, como el Democrático, cuyas cabezas más visibles eran Jesús Urueta, Abraham Castellanos, Benito Juárez Maza, Diódoro Batalla y Rafael Zumbarán. Este partido celebró su primera asamblea general el 22 de enero de 1909, haciendo un llamamiento a toda la ciudadanía a ejercer sus deberes y derechos cívicos. Su manifiesto a la nación, aludía a los fueros de la libertad municipal, considerando al municipio libre como la celdilla básica de la República.

El Plan de Valladolid

En la primavera de 1910, Miguel Ruz y Maximiliano Bonilla encabezaron un grupo de vecinos para tomar posesión de la población de Valladolid en Yucatán.

Sublevados más de mil quinientos labriegos, armados de viejos fusiles, atacaron y dieron muerte en la madrugada del 4 de junio de ese año al Jefe Político Luis Felipe Regil, al sargento de la fuerza local Facundo Regil y a Liborio Albornoz, gendarme. El Plan de Valladolid vio la luz el 10 de mayo de 1910.

El Plan de San Luis Potosí

Este plan, con el tema de “sufragio efectivo y no reelección”, fue la bandera de Francisco I. Madero y se expidió el 5 de octubre de 1910, en la capital del estado de San Luis Potosí.

En su texto criticaba que: “la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra Carta Magna”; agregando que: “las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales”.

El Plan de Bernardo Reyes

Fue lanzado en La Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, en el mismo se encuentran modificaciones circunstanciales al Plan de Madero. Se le adicionaba una parte relativa al restablecimiento de la zona libre en la frontera norte del país, e insistiendo en la efectividad del sufragio.

Su artículo 5, declara: “Ley Suprema de la República el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la misma, gobernadores de los estados y presidentes municipales

El Plan de la Empacadora

Este plan de los orozquistas, proclamaron el 25 de marzo de 1912, en la ciudad de Chihuahua, en su articulado toca dos aspectos concretos en relación al municipio, al señalar que: “la revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos”; se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales.

El Plan de Guadalupe

El 26 de marzo de 1913 en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, Don Venustiano Carranza entonces gobernador de la entidad, encabezó el alzamiento en contra de Victoriano Huerta, después del asesinato de Don Francisco I. Madero. Al respecto en el Plan de Guadalupe, se estableció el desconocimiento de los poderes federales, así como de cualquiera otra autoridad que siguiera leal a Huerta. De igual forma en este Plan se dieron las bases de organización del Ejército Constitucionalista y se designó a Carranza como Primer Jefe de la Revolución.

Los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta, sin embargo, ha trascendido este Plan en la historia del municipalismo mexicano, más bien por las adiciones que se le hicieron en diciembre de 1914, incluyéndole las demandas sociales de la revolución para contar con la institución del “Municipio Libre”. Estas adiciones fueron la base del proyecto constitucional de Carranza en materia municipal. El proyecto del artículo 115 constitucional presentado al Congreso Constituyente de Querétaro era en prácticamente todo su texto, el referente a las adiciones que citamos.

Diversos ordenamientos municipalistas de Zapata

El movimiento armado que encabezó Emiliano Zapata en los estados sureños, fundamentalmente en su natal Morelos, fue sin duda, uno de los pilares de la Revolución. En materia municipal el zapatismo aportó múltiples e

interesantes ordenamientos si bien poco conocidos, pues las cuestiones agrarias fueron mucho más insistentes en sus postulados, sobre todo en el Plan de Ayala.

Ya desde el Plan de Santa Rosa del 2 de febrero de 1912, los zapatistas aluden a los asuntos electorales municipales. En su apartado cuatro, que dice: “la ley electoral penara con prisión y multa a los ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto”.

Mención especial merece la Ley General sobre Libertades Municipales, del 15 de septiembre de 1916, que promulgó el caudillo del sur.

Por vez primera en una Constitución mexicana, en el artículo 115 de la Constitución de 1917 se reconoció la existencia del municipio libre, con personalidad jurídica propia, el ser base de la división administrativa de los estados; que los ayuntamientos serian electos de manera directa y popular y que podían administrar su hacienda libremente. Asimismo, se estableció que los gobernadores de los estados y el ejecutivo federal conservaban en el mando de la fuerza pública en los municipios en que residen habitual o transitoriamente y que la hacienda de los municipios se conformaría con las contribuciones que estableciesen las legislaturas locales.

En la Constitución de 1917 se discutió sobre la manera en cómo se iba a estructurar el municipio en su artículo 115, pero al parecer los constituyentes no le dieron la importancia que este merecía, sino que al contrario se hacen mención en la mayoría de los autores que las personas que participaron ya se encontraban cansadas por las excesivas jornadas de sesiones.

El Constituyente de 1917 no precisó la naturaleza y alcance del municipio libre, ni mucho menos estableció las disposiciones constitucionales necesarias para crear la garantía institucional del municipio libre. Se tuvo la gran idea de institucionalizar constitucionalmente al municipio; se le atribuyó la calidad de libre, pero no se implementaron las garantías necesarias en la Constitución para darle

eficacia a la institución del municipio libre, como tampoco se determinaron los elementos esenciales de esa libertad.

Tal como lo menciona Salvador Valencia Carmona, entre los defensores de esta idea, en el sentido de que solamente podría existir el municipio libre siempre y cuando se le garantizara una verdadera libertad hacendaria, encontramos a los constituyentes Jara, Medina y otros más, que hicieron una valiente y lúcida defensa de la libertad de la hacienda municipal, como fundamento del municipio libre, pues ni las Constituciones Federales de 1824 y de 1857 mencionaban al municipio, y mucho menos lo incluían como una institución constitucional.³⁶

Así las cosas, el artículo 115 entró en vigor el día 5 de febrero de 1917, fecha en que fue expedida la Constitución Federal vigente hasta nuestros días, la cual ha tenido muchas reformas, entre ellas las que se le han otorgado a los municipios.

El autor Tena Ramírez menciona de la manera en que ingresó a la Constitución el municipio libre con dos defectos: por una parte, dejándole a las legislaturas de los estados todo el poder para limitar la libertad municipal, en cuanto a la resolución de los conflictos entre los municipios y el estado; la segunda, el dejar que estos distribuyan los ingresos municipales. Además se ha truncado la democracia que debiera existir dentro de los municipios.³⁷

Después de la independencia de México el municipio se envuelve en ciertos avances y retrocesos que se van consolidando hasta llegar a la Constitución de 1917, que es a partir de esta fecha cuando se le otorgan un número extenso de facultades que van desde incrementar su patrimonio, derechos y obligaciones, culminando con las reformas del 10 de febrero de 2014.

³⁶Valencia Carmona, Salvador, *El municipio en México y en el mundo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p. 44.

³⁷Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2001, p. 86.

VI. Reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 hasta 2014

La primera reforma fue realizada el 28 de agosto de 1928, al párrafo cuarto de la fracción III; donde se señaló que el número de representantes de las legislaturas de los Estados debía ser proporcional al número de habitantes del Estado; fijando como número mínimo siete u once si la población era superior a 800,000.

La segunda reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933 donde se adicionaron y reformaron los incisos a) y b) y cinco párrafos del artículo: en los que se plantea que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

La tercer reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, donde se modificó el párrafo tercero de la fracción III y se estableció que los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo.

La cuarta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, otorgó el derecho del voto a la mujer para participar en las elecciones municipales; se adicionó un segundo párrafo a la fracción I del citado artículo.

La quinta reforma del 17 de noviembre de 1953, derogó el segundo párrafo de la fracción I, motivo de la cuarta reforma, donde se otorgó el derecho del voto a la mujer, toda vez que el artículo 34 de la Constitución otorgó plena ciudadanía a la mujer; y se reforma el tercer párrafo estipulándose que no podrán ser reelectos para un periodo inmediato los presidentes municipales, regidores y síndicos. Pudiendo ser electos únicamente para periodo inmediato, los que tengan carácter de suplentes.

La sexta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976 adicionando las fracciones IV y V, con la finalidad de adecuar el

115 a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en materia de regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, adicionó con un último párrafo a la fracción III, para dar participación a las minorías políticas, de acuerdo a la legislación que se expidan en cada una de las entidades federativas, introduciendo el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.

La octava reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, es bastante significativa porque con ellas se reformaron y se adicionaron cinco fracciones. En la primera de ellas se establecen reglas para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración; además del funcionamiento del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos para los municipios. El texto de la fracción II se sustituyó por el siguiente: los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. La fracción III faculta a los municipios para administrar algunos servicios públicos básicos, teniendo la posibilidad de realizar convenios con la federación y los estados, para un mejor servicio. La fracción V facultó a los municipios para participar en todo proceso de urbanización. Así mismo, la adición de las fracciones fijó en materia hacendaria, la libertad del municipio para administrar sus recursos, que se conformaban exclusivamente por las aportaciones determinadas por las legislaturas estatales. Las reformas a este artículo otorgaron también facultades a los municipios para recaudar contribuciones por propiedad y muebles, por la prestación de servicios públicos, teniendo además aportaciones federales.

La novena reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, derogando las fracciones IX y X y modificando la fracción VIII introduciendo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios; especificando que las relaciones de

trabajo entre los municipios y sus trabajadores quedaran reguladas bajo el artículo 123 de nuestra Constitución Federal.

La décima reforma al artículo 115 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 contempla en la fracción I al ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo, señalando disposiciones más claras en cuanto a sus facultades y competencias territoriales dentro del municipio; detalla con mayor precisión y claridad los servicios y funciones públicas encomendados al municipio; consolida los aspectos hacendarios municipales y le otorga el mando al municipio de la policía preventiva.

El 14 de agosto de 2001, se presenta una reforma al último párrafo de la fracción III donde contempla que las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

El 18 de junio de 2008, al reformarse la fracción VII del artículo 115, se dispuso que la policía preventiva esté al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

El 24 de agosto de 2009, se presenta una reforma que tiene que ver con las remuneraciones que perciben los servidores públicos, con lo cual se sujetan a lo dispuesto en el artículo 127 de nuestra Constitución Federal, sobre todo en lo relacionado en que ningún servidor público municipal tendrá una remuneración superior a la del Presidente de la República, situación que tiene que ver con la revisión de las cuentas públicas y los presupuestos de egresos aprobados por los ayuntamientos.

El 10 de febrero de 2014 derivado de la reforma político-electoral, se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición de la fracción I del artículo 115, sobre todo en lo concerniente al establecimiento de la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo

partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo a que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

VII. Tipos de municipios

Los municipios de México presentan una enorme heterogeneidad en su conformación política, económica y social. Esta diversidad se traduce en distintos niveles de desarrollo y en capacidades de gobierno y administración contrastantes.

Para poder señalar una clasificación y así poder diferenciar a unos municipios de otros se han establecido un sinnúmero de tipologías para clasificar a los municipios del país.

Para Carlos Quintana Roldan, unas de las más trascendentales han sido, entre otras, la realizada por el IMSS-COPLAMAR, llevada a cabo durante el sexenio 1976-1982, donde se hizo una investigación que dio como resultado la obtención de un índice de marginación para cada municipio y entidad federativa del país, la metodología utilizada en este interesante proyecto sirvió de infraestructura para que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) actualizara la clasificación de los municipios del país según su grado de marginación. Para ello, se realizó un análisis multivariado de más de 10 indicadores socio-demográficos captados por el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990.³⁸

Existen otras clasificaciones que le han dado una mayor importancia a la utilización de información difícil de cuantificar, como es el caso del enfoque holístico. Este método incorpora información como el paisaje, la historia, los personajes, algunos procedimientos sociales de diferentes realidades, los símbolos, los valores, etc., bajo esta perspectiva se publicó, por ejemplo, la Enciclopedia Municipal por parte del entonces Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. Otro enfoque se remite a ver el tipo

³⁸ Quintana Roldan, Carlos, *op. cit.*, pp. 432 y 433.

e intensidad de las demandas político-sociales que existen en los municipios, permitiendo elaborar una tipología de los municipios en base al grado de inconformidad social. Aunque esta tipología es muy interesante, en la práctica resulta difícil su operacionalización por lo escabroso que resulta la cuantificación de los fenómenos sociales.

Existe pues, un número considerable de tipologías municipales, sin embargo, nos avocaremos a la exposición, que según los servicios de que se dispone en cada municipio, se creó en 1981 el “Manual de Administración Municipal”, por la entonces Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que clasifican a los municipios en: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.

1. Municipios metropolitanos

Las características de estos municipios son las siguientes: cuentan con más de 300,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificadas; en cuanto a servicios educativos se refiere, cuentan con instituciones de enseñanza en todos sus niveles hasta posgrado.

Sus ingresos, para efecto de presupuestación anual, se calculan en cifras muy elevadas, y el asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes. Asimismo, proporcionan la mayoría de servicios públicos.

2. Municipios urbanos

Las características que distinguen a estos municipios son: tener entre 60,000 y 300,000 habitantes; sus principales actividades económicas comprenden: la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, el turismo, entre otras. En cuanto a los servicios educativos que proporciona, alcanza generalmente hasta los niveles medio básicos (secundarias o sus equivalentes) y, en algunos casos,

escuelas profesionales (estudios universitarios y tecnológicos, entre otros). Cuenta en su mayoría con servicios públicos, tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, entre otros; por lo que a su ejercicio presupuestal se refiere, se calcula en cifras significativas. El agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y poblados regulares.

3. Municipios semiurbanos

Estos municipios tienen las siguientes características: su población va de los 30,000 a los 60,000 habitantes; sus principales actividades pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos que se proporcionan son hasta escuelas secundarias; los principales servicios públicos son: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenaje; sus presupuestos anuales son de cifras intermedias. Sus asentamientos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la Cabecera Municipal.

4. Municipios rurales

Las principales características de estos municipios, atendiendo a las variables previamente mencionadas, son las siguientes: población menor de 30,000 habitantes; servicios públicos con que cuenta: agua potable y alumbrado en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan se refieren a agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; los servicios educativos con que cuentan son escuelas primarias y secundarias; sus presupuestos anuales son notablemente pequeños. Sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

No obstante la clasificación anterior, como cualquier criterio de clasificación es subjetivo, ya que existe una diversidad de municipios, que se distinguen en los aspectos estructurales como los de población y territorio; además del aspecto fundamental de la hacienda municipal que hace una diferencia de un municipio a

otro; lo que nos lleva a afirmar que en México no existe una tipología municipal con toda la problemática que esto conlleva como sería la desigual distribución de recursos y oportunidades; el desarrollo desequilibrado de regiones, y el aumento de la línea de la pobreza entre otras, lo que redundaría en un atraso general para el país y de la vida nacional en los aspectos económicos, políticos y sociales.

VIII. Características actuales del municipio

En base al análisis del artículo 115 de nuestra Constitución Federal, podemos observar las siguientes características:

a). Los municipios son la base de la división territorial y administrativa de los estados de la federación.

b). El municipio se gobierna por un ayuntamiento, el cual surge de una elección popular directa.

c). No se admite la existencia de ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado de la federación.

d). Los municipios tienen personalidad jurídica.

e). Los municipios manejan su propio patrimonio, bajo reglas legales.

f). Los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía, y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia dentro de sus jurisdicciones, de acuerdo a las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los estados.

g). Tienen a su cargo ciertas funciones y servicios públicos.

h). Los municipios administrarán libremente su hacienda.

i). La hacienda de los municipios se forma por rendimiento de bienes que les pertenezcan, contribuciones e ingresos que determinan las legislaturas de los estados, de acuerdo al propio artículo 115 constitucional.

j). La federación contribuye con participaciones federales, que son determinadas en última instancia por las legislaturas de los estados.

k). Los municipios tienen algunas facultades para estructurar su desarrollo urbano, uso de suelo, y reservas ecológicas.

l). El presidente municipal tiene a su mando la policía preventiva.

Coincidimos con el comentario que la Doctora Mercedes Verdugo López, señala en su obra al resumir que en el régimen legal del municipio mexicano confluyen los tres ámbitos de autoridad pública: federal, estatal y local:

En el primer nivel impera el centralismo de orden fiscal que actúa como obstáculo para que opere la autonomía municipal. En el régimen estatal, así como en el interior del municipio, prevalecen los dispositivos legales de reproducción del modelo tradicional, tanto en la esfera de la administración pública, como en la integración de los cuerpos representativos. Las reformas constitucionales al municipio mexicano de 1983 y 1999, han resultado insuficientes en materia de descentralización de competencias que transformen la situación de dependencia de los ayuntamientos. Mediante los cambios introducidos al 115 constitucional en 1999, los municipios urbanos se vieron favorecidos por las nuevas facultades otorgadas, sin embargo, dejan sin cobertura legal a las municipalidades rurales, que no se han visto beneficiadas por el potencial desarrollo regional a favor de las zonas urbanas.³⁹

IX. El Ayuntamiento

La palabra ayuntamiento proviene del latín “*adiunctum, supino de adiunge*’re, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una

³⁹Verdugo López, Mercedes, *La representación política municipal en México*, México, Jorale Editores, 2013, p. 97.

corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del municipio”.⁴⁰

El ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del municipio.

La legislación establece que los ayuntamientos desempeñaran dos series de funciones; las de la legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio y las de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Dentro de las funciones que realiza el ayuntamiento, son las de expedir el Bando Municipal y Buen Gobierno, participar en los presupuestos de ingresos y egresos, además de los diferentes reglamentos municipales y la función de inspección ejercida por conducto de los síndicos o comisiones nombradas al efecto.

En relación sobre la legitimidad democrática del ayuntamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha afirmado 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.⁴¹

La legitimidad democrática del ayuntamiento se ve considerablemente fortalecida en dos sentidos. En primer lugar, por la legitimidad que proviene de la aplicación de ley (democrática) del legislador estatal y, en algunos casos, federal, en el ámbito municipal. Y, finalmente, como se ha dicho, el origen democrático del ayuntamiento (elección directa por los ciudadanos del municipio) y las

⁴⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, México, *Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*, 1991, p. 262.

⁴¹ Tesis: P./J.84/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio, 2001, tomo XIV, p. 925.

consideraciones técnicas (instrumentales y orgánicas) de “participación” de los vecinos del municipio en la conformación de decisiones municipales, que dicho sea de paso, no se ha fortalecido en ningún otro nivel territorial del estado mexicano.

Reynaldo Robles Martínez define al ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además, el ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.⁴²

No obstante, de la determinación constitucional sobre el gobierno municipal, de diciembre de 1999, no ha sido interpretada con todos sus alcances, sino que, aún se mantiene la importante influencia y control de las entidades territoriales supralocales en las determinaciones y gestiones municipales.

Si bien es cierto, como lo señala Jiménez Dorantes, se han producido avances considerables en el sistema de gobierno municipal en México, también hay que mencionar que, en la mayor parte de los casos, se produce una regulación superficial e ineficaz para el acceso y desempeño de los cargos de gobierno municipal. Sin duda, la inexperiencia y debilidad política de la mayoría de sus integrantes provoca el declive del régimen municipal. La característica del actual gobierno municipal consiste en la ineficacia, inexperiencia, improvisación, desviación de poder, abuso del derecho y fraude a la norma sin que existan los mecanismos jurídicos adecuados para prevenir -en la medida de lo posible- vicios en el gobierno

⁴² Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 267 y 268.

y gestiones municipales y, en su caso, para controlar y corregir este tipo de actuación ilegal.⁴³

Como podemos observar para este autor hay una ineficacia en el desempeño de los cargos municipales, debido a diversos factores, sobre todo, el humano, y que permite opinar que es importante un servicio civil de carrera, para este factor, sin descuidar otros mismos que intervienen en la gestión municipal.

1. Integración del ayuntamiento

La Constitución en el artículo 115, fracción I, establece que el ayuntamiento se integrara por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Estos integrantes tienen estatus diferenciados. Uno de sus integrantes preside al cuerpo colegiado, por lo que asume el papel ejecutor de las decisiones del propio ayuntamiento. Otros, los regidores, tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número, y finalmente, la figura del síndico tiene como función representar los intereses de la municipalidad. El número de integrantes suele ser diferente.

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

De acuerdo a Adame García, mencionaré de maneras más específicas algunas de las actividades que tienen encomendadas los integrantes del ayuntamiento.⁴⁴

⁴³ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p.78.

⁴⁴ Adame García, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México*, México, Porrúa, 2011, pp. 59 y 60.

A. El presidente municipal

La presidencia municipal es la institución donde descansa la primera autoridad municipal, sus facultades y responsabilidades son de naturaleza política y administrativa. La presidencia municipal se deposita en un Presidente Municipal quien personifica la representación de la ciudadanía y simboliza la libertad y autonomía del municipio frente a los poderes nacionales y estatales y ante la sociedad. Su responsabilidad dentro del ayuntamiento es la de ser el ejecutor directo de sus acuerdos y en las liberaciones tener voto de calidad.

El presidente es el funcionario más importante del gobierno municipal. Sobre él recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del ayuntamiento. Asume además la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.

Por otra parte, las relaciones del municipio con la entidad federativa a la que pertenece y con la federación, así como con los diversos organismos públicos y privados, los encabeza el presidente municipal.

Entre las funciones más importantes encontramos:

- a). Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del ayuntamiento.
- b). Convocar a reunión al ayuntamiento y presidir sus sesiones, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.
- c). Mandar a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad.

B. Los regidores

Parte integrante de un ayuntamiento lo constituyen los regidores, quienes tienen la facultad de vigilar el ejercicio de la función pública municipal para que esta se desarrolle conforme a las disposiciones legales y en concordancia con las

políticas definidas en el ayuntamiento velando por la correcta prestación de los servicios públicos; como miembros del ayuntamiento tienen la responsabilidad de participar y decidir sobre el destino del municipio.

Representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica, por ende es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento. Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional.

Entre las funciones más importantes encontramos:

- a). Asistir a las sesiones contando con voz y voto.
- b). Desempeñar las comisiones que le son encomendadas por el ayuntamiento.
- c). Suplir las faltas temporales del presidente municipal.

C. El síndico

Un elemento más que constituye la integración del ayuntamiento, es la sindicatura municipal, que estará representada por un titular que se denomina síndico, siendo la persona física que tendrá a su cargo la defensa de los intereses públicos municipales, así como la intervención jurídica en asuntos que fueren competencias del ayuntamiento; el papel que desempeña el síndico municipal es de gran importancia ya que cuenta con amplias facultades que la propia ley le atribuye en diferentes ramos administrativos.

El Manual de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública nos dice: que la situación municipal de la sindicatura se personaliza en el síndico municipal encargado de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, de procurar los intereses municipales y de representarlos jurídicamente.⁴⁵

⁴⁵ Manual de administración municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1987, p. 42.

Es aquel que procura la justicia, se origina el *defensor civitatis* del municipio romano del bajo imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de los habitantes. Puede ser personal o pluripersonal.

Entre las funciones más importantes encontramos:

- a). Procura la defensa y promoción de los intereses municipales.
- b). Representa jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que este sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- c). Fungir como auxiliar del ministerio público en los casos que no exista la correspondiente oficina en el municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.

D. Las comisiones de gobierno

Las comisiones son el conjunto de actividades que, por acuerdo del ayuntamiento, realizan los regidores en los diferentes ramos de la administración municipal con un doble fin: vigilar su funcionamiento y proponer mecanismos y acciones para su mejoramiento.

Al interior del ayuntamiento se pueden crear grupos integrados por sus miembros para que estudien, supervisen o investiguen algún problema del área de competencia del municipio, e informen y en su caso propongan alternativas de solución, así como para que vigilen que se ejecuten las disposiciones y acuerdos que han sido acordados en los cabildos.

Las comisiones pueden ser permanentes y transitorias, las primeras son las que se encuentran indicadas por la propia Ley Orgánica Municipal y regularmente funcionan debido a los ramos específicos de la administración; las transitorias se crean por acuerdo del ayuntamiento, para atender asuntos especiales de la vida municipal, con respecto a las comisiones que el propio ayuntamiento asigna a sus integrantes para el desempeño de los diversos ramos de la administración, la Ley Orgánica Municipal establece que las comisiones del ayuntamiento serán

responsables de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo.

Específicamente, como se dijo anteriormente, dentro del régimen municipal se establecen las comisiones a los integrantes del ayuntamiento de acuerdo a la ley que rige el ámbito municipal y para ello las divide en comisiones permanentes y transitorias, siendo permanentes las siguientes:

- a) De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal.
- b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal.
- c) De hacienda que presidirá el síndico.
- d) De agua, drenaje y alcantarillado.
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros.
- f) De alumbrado público.
- g) De obras públicas y desarrollo urbano.
- h) De fomento agropecuario y forestal
- i) De parques, jardines y panteones.
- j) De cultura, educación pública, deportes y recreación.
- k) De turismo.
- l) De preservación y restauración del medio ambiente.
- m) De empleo.
- n) De salud pública.
- o) De población.
- p) De revisión y actualización de la reglamentación municipal.
- q) Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

Las comisiones transitorias son aquellas que se designan para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente

índole y quedaran integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

Como se observa, de lo anterior, el municipio goza de amplias facultades en diferentes aspectos que comprenden la administración, y que son exclusivamente de la competencia de las autoridades que representan al ayuntamiento; pero desgraciadamente para la realización de las mismas se tiene que hacer del conocimiento a autoridades de otras instancias para ser aprobadas y así poder ejecutarlas.

En la totalidad de las leyes municipales de los estados de la República se contempla el sistema de administración a base de comisiones.

Esto es que se dividen para su atención las diversas ramas administrativas y se encargan tales comisiones a los miembros del ayuntamiento, bajo su responsabilidad, vigilancia y control quedan esas áreas de la gestión municipal.

E. Otros órganos de gobierno municipal

a). El secretario

Los secretarios de los ayuntamientos son nombrados a propuesta del Presidente Municipal, y removidos libremente por los integrantes del ayuntamiento por acuerdo mayoritario. El Secretario es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal.

b). El tesorero

La tesorería municipal es el órgano de recaudación de los ingresos y el encargado de efectuar las erogaciones. El tesorero es nombrado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, en forma individual o por ternas, según lo establezca la Ley Orgánica Municipal.

c). La participación ciudadana

Otra alternativa para tomar parte en los asuntos públicos e intervenir en el proceso de gobierno es la incorporación ciudadana a las formas de organización social previstas por los reglamentos municipales; consejos de participación, juntas de vecinos, comités de obras, consejos delegacionales, etcétera.

La gran mayoría de estas formas se encuentran relacionadas con la gestión comunitaria de la obra pública municipal, caminos, introducción de servicios, pavimentación, pequeña infraestructura comunitaria, etcétera.

En consecuencia predomina en ella la idea de que participar equivale a contribuir, limitando así el concepto de participar a las aportaciones en especie, económicas o con el trabajo (mano de obra) que los ciudadanos suman a los recursos públicos.

De manera excepcional, en algunos ayuntamientos del país el concepto participar se ha ampliado e institucionalizado en direcciones más creativas como es el caso de la planeación del desarrollo.

2. Obligaciones del ayuntamiento

Competencias y funciones políticas

1. Presidir las ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
2. Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.
3. Proponer los cambios a la división territorial del municipio.

Competencias y funciones legislativas y reglamentarias

1. Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas de los estados.
2. Participar en los procesos de reforma a la constitución local.

3. Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad.

Competencias y funciones administrativas

1. Organizar su propia estructura administrativa interna.
2. Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos.
3. Crear y suprimir organismos desconcentrados o descentralizados, paramunicipales, con la autorización del Congreso del Estado.

Competencias y funciones financieras y fiscales

1. Formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos y remitirlos al Congreso del Estado.
2. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a los recursos disponibles.
3. Imponer las sanciones pecuniarias que se señalen en las leyes respectivas.

Competencias y facultades de policía

1. Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia que así lo requiera.
2. Vigilar e inspeccionar sobre el acotamiento de los ordenamientos municipales.
3. Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.

X. Formas de gobierno municipal

Históricamente han existido muy variadas formas del gobierno de las municipalidades, sin embargo es de observarse la marcada tendencia a que las comunas se gobiernen por cuerpos colegiados de muy diversos tipos.

La doctrina moderna cataloga básicamente los siguientes tipos o sistemas de gobierno municipal: por comisión; por órganos duales o binarios (alcalde-concejo); por gerente (*city manager*); algunas otras menos frecuentes, como prefecto unipersonal y delegado central.

A continuación cito dicho sistemas de gobierno de acuerdo a la explicación de Jorge Carlos Adame García.⁴⁶

1. Sistema por comisión

En este sistema se deposita la dirección y gobierno del municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en si el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas.

Los comisionados, en el caso de la forma clásica, guardan entre si el mismo estatus, y con frecuencia preside en la comisión en forma rotativa. El principio fundamental aquí es la igualdad entre los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traducirían en falta de eficiencia. Principalmente se aplicó en los Estados Unidos de América, aunque actualmente está prácticamente en desuso.

2. Sistema de órganos duales (alcalde-regidores)

Esta es una forma mucho más generalizada del gobierno municipal. Se deposita el poder municipal en dos órganos totalmente diferenciados: uno de carácter ejecutivo, llámese Alcalde, Mayor o Prefecto; y otro de carácter deliberante o legislativo denominado Concejo, Junta o Cámara Municipal.

⁴⁶Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

Se caracteriza este sistema precisamente porque no existe interferencia o confusión de funciones entre los órganos que integran el gobierno del municipio. Existen solamente colaboración o complementación de sus actividades.

3. Sistema de gerente (*city-manager*)

En esencia este modelo típicamente de los Estados Unidos de América es de Comisión, pero con la particularidad de que está delegada en un Gerente (*manager*), que es un técnico experto de la administración ejecutiva de la municipalidad. Una vez que ha sido nombrado el manager tiene completa autoridad para designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. Tiene el control completo, aunque siempre reporta al Concejo los asuntos más importantes de la localidad, catalogados en el llamado "*City Manager Plan*".

Se estima que en este sistema se pretenden aplicar a la vida municipal las técnicas administrativas propias de las empresas o corporaciones mercantiles.

4. Otras formas de gobierno municipal

El modelo unipersonal de gobierno comunal obedece a regímenes dictatoriales o autoritarios y su finalidad es centralizar en un solo individuo, en calidad de delegado o agente del poder dictatorial, todas las facultades de dirección y control de la municipalidad, como fue el caso de los llamados prefectos unipersonales o los podestás en Italia.

A. El sistema mexicano de gobierno municipal

Podríamos decir que el sistema de gobierno de municipio en México adopta el modelo de Comisión, porque el mandato constitucional atribuye a las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento (artículo 115 fracción I), sin embargo, tiene sus propias particularidades ya que los comisionados o miembros del ayuntamiento tienen un estatus diferenciado y jerarquizado, y de ninguna manera igual. Existe un presidente, regidores y síndicos con funciones específicas y distintas que cumplir.

Nuestro sistema de ayuntamiento no cae en el modelo teórico de órganos duales Alcalde-Concejo, porque entre los miembros del ayuntamiento no existe división del ejecutivo con el órgano deliberante. Esto es, el presidente municipal forma parte del mismo órgano lo preside y frecuentemente tiene, incluso, voto de calidad.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA HACIENDA MUNICIPAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

I. Hacienda pública de los municipios

El municipio es la entidad pública local con gobierno propio, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado. Como tal, es parte fundamental del estado federal y juega un papel importante dentro de la estructura de la economía pública en nuestro país.

Las entidades federativas de nuestro país se encuentran divididas en un número variable de municipios de distinto tamaño y desarrollo económico, los límites geográficos de las entidades federativas responden más bien al desarrollo histórico del país que a cualquiera otras razones. Las cuestiones territoriales están contenidas en la Constitución Federal, en las constituciones estatales y en las leyes orgánicas municipales; y las facultades en esta área se hayan depositadas en las legislaturas locales.

Por su cercanía con la población y el conocimiento de sus necesidades, el ayuntamiento se encuentra en una posición privilegiada para poder satisfacerlas. Por este motivo el gobierno municipal es en quien recae gran parte de la responsabilidad de la provisión de los servicios públicos de la comunidad.

Sergio Francisco de la Garza opina que "...el municipio a través de su actividad, satisface las necesidades esenciales de su población mediante una serie de servicios públicos, algunos de ellos son de tan trascendental importancia que sus suspensión, total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios inmediatos, irreparables, como por ejemplo, el trastorno y molestias que acarrearía la falta de prestación de los servicios de barrido y limpieza de las calles, recolección de las basuras domiciliarias, de alumbrado público, de abastecimiento de agua potable, de drenaje, de teléfonos, etcétera, para caer en la cuenta es de fundamental importancia

que el municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar tales servicios públicos, primarios y esenciales”.⁴⁷

Para este autor el municipio representa el primer enlace entre la administración municipal y los gobernados dentro de una determinada circunscripción territorial, en donde encontramos una serie de carencias, sobre todo en la prestación de los servicios públicos, por no tenerlos o por ser deficiente la prestación de los mismos, situación que implica un retroceso en la vida social de los individuos y una baja calidad de vida.

Parte fundamental de un municipio es su hacienda pública la que constituye el medio económico necesario para alcanzar su fin esencial; el cual coadyuvará para lograr el desarrollo y bienestar social de sus habitantes, mediante la prestación de los servicios públicos de su competencia.

La hacienda pública municipal desde el punto de vista económico, se conforma por los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio, por el rendimiento de este, así como por las contribuciones, y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Desde el punto de vista administrativo, la hacienda pública municipal comprende tres grandes áreas: ingreso, gasto y patrimonio. En este orden de ideas, el derecho impositivo de los estados está limitado objetivamente porque el derecho de soberanía de los municipios es limitado, puesto que estos están subordinados al estado. Esto se manifiesta en el influjo del estado sobre la situación de que el derecho impositivo municipal tiene que acomodarse y plegarse al sistema de impuestos del estado para no ocasionar ningún género de competencia dañina; está condicionado por el sistema impositivo del estado y según las tendencias que dominen en las legislaciones depende en más o menos de estas.

⁴⁷ De la Garza, Sergio Francisco, *El Municipio: historia, naturaleza y gobierno*, México, Epesa, 1983, p. 105.

Para Salvador Valencia Carmona, "...la hacienda pública municipal se compone de cuatro elementos de carácter financiero, que son los siguientes:

- a). Los ingresos municipales
- b). Los egresos municipales
- c). El patrimonio municipal
- d). La deuda pública municipal.

Para articular dichos elementos, el municipio tiene que aplicar determinadas políticas, que consisten en la serie de decisiones y estrategias pertinentes para su buen desempeño y eficiencia; tales políticas son las denominadas tributaria, de gasto, de financiamiento y crediticio".⁴⁸

En la óptica del autor anteriormente citado, encuentra su mayor importancia en la toma de decisiones que se llevan a cabo dentro de los ayuntamientos, y en donde se aplicarán distintas estrategias, obviamente pensando en las mejores, dada la limitada situación económica de los distintos municipios del país; mención importante viene siendo el rubro de los ingresos y egresos a desarrollar en un determinado ejercicio fiscal.

Prescindiendo del caso de limitación voluntaria del estado federal, no está ligado o supeditado a ningún poder superior por lo que respecta a la determinación de su voluntad y consiguientemente de sus funciones y medios, los municipios pertenecen solamente al organismo del estado como miembro subordinado; ciertamente poseen un poder coactivo frente a sus ciudadanos, pero no en virtud de un derecho propio, sino en virtud del derecho del estado; su círculo de actuación es limitado objetiva y territorialmente por lo que respecta a las funciones y medios a los derechos y deberes; y su actitud está sometida en todos los puntos importantes a la inspección y control de la administración del estado.

⁴⁸ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 234 y 235.

Podemos decir que la potestad de los municipios se encuentra limitada por los siguientes aspectos:

1. Limitaciones constitucionales
2. Limitaciones por su territorio
3. A elaborar con suma responsabilidad su presupuesto de gastos
4. A no iniciar obras publicas sin que previamente se hallan asignado los recursos necesarios
5. A no imponer impuestos alcabalatorios

La hacienda municipal es uno de los aspectos más importantes en cuanto al manejo de los recursos con que cuentan los municipios para cumplir con las funciones y servicios que le fueron asignadas.

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

El fundamento constitucional del derecho de las entidades federativas a tener sus haciendas públicas es el artículo 31 fracción IV y 115 fracción IV que a continuación se transcriben:

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

(...) Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como de los estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 115.- Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...) Fracción IV. Los municipios administraran 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 este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

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

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

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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

El último precepto constitucional transcrito constituye la base más importante de la hacienda municipal, destacando esta última fracción IV, donde se señala que los municipios administrarán libremente su hacienda; donde podemos ver que aquí se encuentran contenidos los principales rubros de ingresos locales.

En un país como el nuestro es muy importante señalar que la organización financiera local, sea apropiada y manejada con la responsabilidad exigida a cualquier funcionario público, ya que las ventajas para los ciudadanos de hacerlo así son evidentes, dado que los servicios comunales se relacionan directamente con cualquier otro en la vida de la población.

En cuanto a los ingresos municipales veremos que se sigue la misma fórmula que con las entidades federativas o la federación, que los podemos clasificar en tributarios y no tributarios, aunque haya autores que los clasifican como ordinarios y extraordinarios o privados y públicos.

Las rentas patrimoniales obtenidas de bienes inmuebles son los primeros ingresos percibidos por los municipios y los más importantes en anteriores periodos históricos, si bien hoy día debe señalarse que después de las continuas y reiteradas enajenaciones de tales bienes, su importancia es más secundaria, aunque constituyen un medio de satisfacer las necesidades que no grava el ciudadano, por cuanto los gastos que aquellas implican pueden ser satisfechos gracias a tales rentas. Por eso, por regla general, se haya establecido que los

municipios en ocasiones no podrán enajenar ni ceder sus bienes sin la previa autorización del estado, pues se considera que este tiene más en cuenta tales condiciones que los propios municipios, que, en ocasiones, pueden sufrir un verdadero perjuicio futuro por un hipotético beneficio presente, y por análogas razones, a las que se unen las representadas por el deseo de disponer de modos propios para establecer sus servicios, los municipios mejor administrados tratan, en lo posible, de extender su propiedad en lugar de perderla.

Los ingresos municipales son indispensables para financiar el gasto público, que es el principal instrumento para promover el desarrollo económico y social, ya que sirve para incrementar la producción, generar empleos, y elevar los niveles de vida y bienestar de la población. Los ingresos municipales se establecen en las Leyes de Hacienda Municipal, y para cada ejercicio fiscal en la Ley de Ingresos que expiden los Congresos Locales, en donde la totalidad de tales ingresos está destinada a cubrir los gastos autorizados por el presupuesto de egresos.

Para Emilio Margain Manautou, los ingresos municipales deben presentar las siguientes características:

1. “Sencillo en su redacción para mejor comprensión, o sea, que es recomendable que en los ordenamientos que se expidan se use lenguaje liso y llano exento, hasta donde sea posible, de términos eminentemente teóricos o jurídicos.
2. Ágil en su determinación, o sea, que fácil y rápidamente pueda precisarse la cantidad a pagar por el contribuyente.
3. Económico en su recaudación, lo que permitirá destinar el máximo a servicios públicos.

4. Cómodo en su cobro, o sea, debida selección de la época de pago; evitar molestias y la realización de engorrosos trámites administrativos o de largas esperas para el pago”.⁴⁹

Las características contempladas anteriormente por Emilio Margain Manautou, también las podemos encontrar con otros autores, teniendo el mismo objetivo de todos; que haya una eficiente recaudación de ingresos, suficientes para cubrir el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente, son sugerencias y/o aportaciones a los gobiernos municipales y que no deben perder de vista.

II. Los ingresos municipales ordinarios

Se estructuran basándose en todos los recursos monetarios que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de conceptos establecidos en la Ley de Ingresos. En el desarrollo del presente trabajo de investigación me remitiré a las contribuciones que en el municipio de Culiacán se recaudan ordinariamente en cada ejercicio fiscal, como también mencionaré las participaciones y aportaciones a que se tiene derecho con motivos de los Convenios de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados.

En cuanto a las contribuciones que percibirán los municipios, tal como lo acabamos de ver estas deberán ser aprobadas por las legislaturas de los estados, de tal manera que estos, de acuerdo con las leyes fiscales determinaran los ingresos a que tendrán derecho los municipios.

Se tomaran en cuenta tres premisas sobre el sistema tributario:

a). Existe concurrencia tributaria de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, esto es, tanto de la federación como los estados, estos pueden gravar con contribuciones la mayor parte de las fuentes de ingresos.

⁴⁹Margain Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 1996, pp. 276 - 277

b). Se imponen ciertas limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante reserva expresa de determinadas fuentes de ingresos, para que sea únicamente esta, la que puede establecer gravámenes sobre las mismas, sin que los estados estén en condiciones de hacer lo mismo.

c). Se establecen restricciones expresas al poder tributario de los estados prohibiéndose en forma concreta el poder de acudir a otras determinadas fuentes de ingresos, es decir, en la Carta Magna se señalan expresamente determinadas fuentes de ingresos; a las que no podrán los estados recurrir para allegarse fondos o recursos.

Entre las contribuciones tributarias de los municipios, tenemos los impuestos; el Código Fiscal de la Federación menciona en su artículo 2 fracción I, el concepto de impuesto señalando que son:

Las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, ni derechos.

Citaremos también el concepto doctrinal que se hace de los impuestos, a efecto de poder ampliar, desde el punto de vista de los autores la idea que tienen de lo que son los impuestos dentro de nuestra sociedad.

Según Sergio Francisco de la Garza, el impuesto debe ser definido como: una prestación en dinero o en especie, de la naturaleza tributaria, *ex lege*, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del Estado referido al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos.⁵⁰

Dentro de los ingresos ordinarios quedan comprendidos aquellos que se obtienen de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones. Esta última fuente representa el porcentaje más significativo del total que percibe el municipio.

⁵⁰ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 377.

Como resultado de los avances del proceso de coordinación fiscal, los impuestos propios del erario municipal se han ido reduciendo drásticamente, pues en la actualidad los impuestos municipales básicamente son aquellos que se relacionan con la propiedad inmobiliaria: impuesto predial, impuesto sobre adquisiciones de inmuebles; entre otros.

Para Armando Enrique Cruz Covarrubias, "...el municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos carece de potestad fiscal; tiene derecho de recibir los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos que por ley se le atribuya, pero no puede establecer dichos impuestos por sí solo. Las legislaturas de los estados son las que deciden sobre los municipios".⁵¹

Sobre este punto, en un capítulo posterior del presente trabajo de investigación será analizado más en detalle la participación de los municipios en materia financiera, partiendo de las bases establecidas por la propia federación.

1. Impuestos municipales

Los impuestos son las contribuciones en dinero o especie que el estado cobra obligatoriamente a todas aquellas personas que las leyes fiscales consideran como contribuyente. A continuación se mencionaran los impuestos establecidos en la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa:

- I. El impuesto predial;
- II. El impuesto sobre espectáculos públicos;
- III. El impuesto sobre remates no judiciales, subastas, rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos;
- IV. El impuesto sobre anuncios y publicidad comercial;
- V. El impuesto sobre señalamiento de lotes;
- VI. El impuesto por adquisición de inmuebles.

⁵¹Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, Porrúa, 2012, p. 47.

A. Impuesto predial

El primero de los impuestos es el del predial que constituye el ingreso más importante del municipio, gravando en forma directa a la propiedad inmobiliaria que comprende tanto el suelo como a las construcciones adheridas a este, siendo un impuesto de carácter proporcional.

Según el artículo 30 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, el objeto de este impuesto es:

1. La propiedad de predios urbanos y rústicos;
2. La propiedad en condominio;
3. La posesión de los predios urbanos y rústicos cuando no exista o no pueda determinarse el propietario, cuando se derive esta de otras disposiciones tales como la ley agraria, la legislación minera y otras disposiciones que permitan y autoricen el uso y goce de los bienes inmuebles;
4. Cuando se derive del usufructo;
5. La posesión de predios que por cualquier título concedan la federación, estados y los municipios; y
6. La detentación de predios de la federación, el estado y de sus municipios.

Los sujetos del impuesto predial según el artículo 31 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa son los siguientes:

- I. Los propietarios, copropietarios, condóminos y usufructuarios de predios rústicos o urbanos;
- II. Los poseedores, coposeedores o detentadores de predios rústicos y urbanos en los casos siguientes:

- a). Cuando no exista o no pueda determinarse el propietario.
 - b). Quien tenga la posesión a título de dueño de predios rústicos o urbanos.
 - c). Cuando la posesión derive de contrato de compraventa con reserva de dominio o de promesa de venta.
 - d). Cuando por cualquier causa tenga la posesión, uso o goce de predios del dominio de la federación, estados y municipios.
 - e). Cuando el poseedor haya edificado en terreno del que no es propietario tendrá responsabilidad directa del pago del impuesto que gravita sobre la construcción y solidaria al pago del impuesto que corresponda al terreno.
- III. El titular de los derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal de conformidad con la Ley Federal de la materia;
- IV. El titular de certificados de participación inmobiliaria de vivienda, de simple uso o de cualquier otro título similar que autorice la ocupación material del inmueble u origine algún derecho posesorio, aun cuando los mencionados certificados o títulos se hayan celebrado u obtenido con motivo de fideicomiso;
- V. Los fideicomitentes, mientras que el fiduciario no traslade la propiedad o posesión del inmueble en cumplimiento del fideicomiso; asimismo, el fideicomisario en caso de que se le otorgue la posesión del bien fideicomitado;
- VI. Propietarios de plantas de beneficio o establecimientos mineros y metalúrgicos en los términos de la legislación federal de la materia; y,
- VII. El que por simple detentación obtenga algún provecho o beneficio de predios del dominio de la federación, el estado o de sus municipios, aun cuando la causa que lo origine no se apoye en título alguno; sin que con ello se legitime al detentador, que en todo caso tendrá que dirimir sus derechos ante los tribunales competentes.

Las bases para la determinación del impuesto predial se encuentran contempladas en el artículo de la citada ley municipal en su artículo 34 que dispone;

I. Tratándose de predios rústicos o fincas urbanas, el contribuyente podrá determinar o declarar el valor de los inmuebles mediante avalúo directo practicado por perito debidamente registrado ante el Instituto Catastral del Estado de Sinaloa, o mediante el valor catastral determinado conforme a la Ley de Catastro; y,

II. Tratándose de predios rústicos:

a). Los destinados a la agricultura, acuicultura, ganadería, porcicultura y avicultura, conforme al valor de su producción anual comercializada. Para efectos del valor de la producción anual comercializada en tratándose de predios destinados a la agricultura, se tomará como base el precio medio rural por tonelada.

b). Los demás, en los términos establecidos por la fracción I de este precepto; incluyendo aquéllos que estando destinados a las actividades a que se refiere el inciso anterior que por algún motivo no obtengan producción en un año determinado.

B. Impuestos sobre espectáculos públicos

En cuanto a otros impuestos municipales, tenemos los de espectáculos públicos, que según el artículo 6 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa su objeto es la adquisición de boletos de entrada a cualquier espectáculo público que se celebre con fines lucrativos dentro del municipio, siempre que dicho espectáculo no sea objeto del impuesto al valor agregado.

Según el artículo 8 de la citada Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, son sujetos obligados a la retención de este impuesto, las personas físicas o morales que ordinaria o eventualmente exploten los espectáculos públicos a que se refiere el artículo 6 del presente ordenamiento jurídico.

El artículo 9 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa menciona también que ningún espectáculo o diversión pública podrá verificarse dentro del territorio del municipio, sin la autorización por escrito del C. Presidente Municipal o de los servidores públicos autorizados para ellos.

El artículo 11 de la Ley en comento menciona que se calcula una tasa del 8% sobre el precio del boleto en los espectáculos públicos.

C. Impuestos o remates no judiciales, subastas, rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos

El artículo 15 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa menciona que son objeto de este impuesto:

- I. Los remates no judiciales y subastas públicas siempre y cuando la enajenación resultante de estos actos no sean objeto del Impuesto al valor agregado;
- II. La obtención de premios derivados de rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos, excepto los que se realicen por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal; y
- III. Las realizaciones de juegos con apuestas y sorteos, independientemente del nombre con el que se les designe, que requieran permiso de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, los que realicen los organismos descentralizados, así como la realización de juegos o concursos en los que el premio se obtenga por la destreza del participante en el uso de máquinas, que en el desarrollo de aquellos utilicen imágenes visuales electrónicas como números, símbolos, figuras u otras similares, que se efectúen en el territorio del estado.

Quedan comprendidos en los juegos con apuestas, aquellos en los que solo reciban, capten, crucen o exploten apuestas.

Asimismo, quedan comprendidos en los sorteos, los concursos en los que se ofrezcan premios y en alguna etapa de su desarrollo intervenga directa o indirectamente el azar.

Según el artículo 16 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, los sujetos de este impuesto son:

- I. En el caso de la fracción I del artículo anterior, los responsables de dichos eventos;
- II. En el caso de la fracción II del artículo anterior, las personas físicas o morales que obtengan premios derivados de rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos; y
- III. En el caso de la fracción III del artículo anterior, las personas físicas o morales que realicen juegos de apuestas y sorteos ahí descritos.

Atendiendo a las fracciones I y II estarán obligadas a la retención de este impuesto las personas físicas o morales responsables de la organización de dichos eventos.

Lo anterior es fundamentado, según decreto 386 del 21 de diciembre de 2011 y publicado en el Periódico Oficial número 154 del 26 de diciembre de 2011, sexta sección.

La base para el pago de este impuesto se encuentra contemplada en el artículo 17 de la multicitada Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa que dispone:

- I. En caso de remates no judiciales y subasta pública, el valor total de los bienes. El valor de los bienes para efectos de esta fracción será igual al que tengan en el mercado. A falta de éste, lo será el que se fije por los peritos designados, uno por la Tesorería Municipal y otro por el propio causante. En caso de que los peritos no llegaren a un acuerdo sobre el valor de los

bienes sujetos a peritaje, el Tesorero Municipal designará un perito tercero en discordia, cuyo dictamen servirá de base para el pago de este impuesto;

II. En caso de premios obtenidos, el valor determinado o determinable que se obtenga del premio correspondiente a cada billete o boleto, sin deducción alguna. Tratándose de premios en especie, será base del impuesto, el valor con el que se promocione cada uno de los premios, en su defecto, el valor de facturación y en ausencia de ambos, el de avalúo comercial. Cuando no se desglose y compruebe a satisfacción de la autoridad fiscal el valor o precio que corresponda a la rifa, sorteo o juego de que se trate, se considerará que el valor o precio total del evento, corresponde al objeto del impuesto; y

III. En el caso de los realizadores de juegos de apuestas y sorteos a que hace referencia la fracción III del artículo 15, se considerará como valor el total de las cantidades efectivamente percibidas de los participantes por dichas actividades. En los juegos o sorteos en los que se apueste, se considerará como valor el monto total de las apuestas. Tratándose de los juegos o sorteos en los que la apuesta se realice mediante fichas, tarjetas, contraseñas o cualquier otro comprobante, así como a través de bandas magnéticas, dispositivos electrónicos u objetos similares, que se utilicen para apostar en sustitución de cantidades de dinero y sean aceptadas para esos fines por la persona que realice el juego o sorteo de que se trate, se considerará como valor el total de las cantidades equivalentes en moneda nacional que amparen dichos medios.

Cuando en algún sorteo el premio ofrecido se encuentre contenido de manera referenciada y oculta en bienes cuya adquisición otorgue el derecho a participar en dicho sorteo, se considerará como valor el precio en el que la persona que lo realice haya enajenado todos los bienes que participen en ese sorteo.

Tratándose de sorteos en los que los participantes obtengan dicha calidad, incluso a título gratuito, por el hecho de adquirir un bien o contratar un servicio, recibiendo para ello un comprobante, se considerará como valor el monto total nominal por el que se entregue cada comprobante que otorgue el derecho a participar, conforme a las condiciones del sorteo establecidas en el permiso otorgado por la autoridad competente. Cuando además de adquirir un bien o contratar un servicio, se pague una cantidad adicional para participar en el sorteo de que se trate, el impuesto además de calcularse en los términos ya señalados también se calculará sobre dicha cantidad.

Referencia según decreto. 386 del 21 de diciembre de 2011 y publicado en el Periódico Oficial número 154 del 26 de diciembre de 2011, sexta sección.

D. Impuestos sobre anuncios y publicidad comercial

Según el artículo 21 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa el objeto de este impuesto es la colocación, distribución y exhibición de anuncios así como la realización de publicidad comercial dentro del municipio incluyendo los lugares adyacentes al derecho de la vía de las carreteras, siempre y cuando no se realice por televisión, radio, periódicos, revistas, o en inmuebles en que se encuentre instalado el negocio que se anuncie.

Los sujetos de este impuesto según el artículo 22 de la misma ley, son las personas físicas o morales que coloquen, distribuyan o exhiban anuncios o realicen publicidad comercial en los términos del artículo anterior.

E. El impuesto sobre señalamientos de lotes

Este impuesto se encuentra establecido en los artículos 26, 27 y 28 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, los cuales se mencionaran cada uno de ellos siendo el efecto lo siguiente:

Artículo 26.- Es objeto de este impuesto el señalamiento de los lotes conforme lo establece la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

Referencia según decreto. 343 del 16 de junio del 2009, y publicado en el Periódico Oficial Numero. 97 del 14 de agosto del 2009.

Artículo 27. Están obligados al pago de este impuesto, los propietarios, urbanizadores y fraccionadores que enajenen lotes fraccionados.

Artículo 28. El impuesto de señalamiento de lotes, se causará a medida que se vayan vendiendo los lotes en que quedó dividido el fraccionamiento. Este impuesto se pagará mensualmente dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se efectúe la venta, el contrato de promesa de venta o de cualquier otro documento que estipule la obligación de entregar la posesión del lote objeto de la venta pues para el efecto del pago de este impuesto, se considerará como venta realizada toda operación que se haga al contado o a crédito.

F. El impuesto sobre adquisición de inmuebles

El artículo 45 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa menciona quienes están obligados al pago de este impuesto, siendo al efecto las personas físicas o morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo, en construcciones adheridas a él o en ambos conceptos, ubicados en los municipios del estado, así como de los derechos relacionados con los mismos a que se refiere este capítulo.

El impuesto se calculará aplicando una tasa del 2% sobre la base gravable a que se refiere el artículo 48 de esta ley.

Cuando el bien inmueble, sea adquirido por herencia o legados, por el cónyuge supérstite o por los ascendientes o descendientes en línea recta, asimismo cuando se adquiera por donación entre cónyuges, ascendientes o descendientes en línea recta, se aplicará la tasa señalada en el párrafo que antecede, sin que el monto del impuesto a pagar pueda exceder de una cuota fija de 25 días de salario mínimo general diario vigente en la zona.

Tratándose de adquisición de casa-habitación tipo interés social, de nueva construcción cuyo valor no exceda de 5,500 veces el salario mínimo general diario vigente en la zona, el impuesto se calculará sobre el 10% de la base gravable. En las que el valor sea de 5,501 a 9,500 veces el salario mínimo general diario vigente en la zona, el impuesto se calculará sobre el 32% de la base gravable.

El artículo 46 de esta citada ley menciona que no se pagará el impuesto establecido en este Capítulo en las adquisiciones de bienes inmuebles que hagan la federación, el estado o los municipios, para formar parte del dominio público, de acuerdo a lo establecido con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Referencia según decreto No. 99 de fecha 24 de febrero del 2011, y publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, No. 35 de fecha 23 de marzo del 2011.

2. Derechos municipales

En cuanto a los derechos esta fuente de ingresos había sido una de las de mayor importancia dentro del esquema de los ingresos propios de los municipios; sin embargo, dicha fuente también se vio afectada por el Sistema de Coordinación Fiscal, el cual, en su incesante evolución, contempló la posibilidad de unificar los criterios en cuanto al cobro de los derechos. Es por ello que algunas de las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal, que entraron en vigor en 1982, consiste en la adición de los artículos 10 A y 10 B, que reglamentan lo concerniente a la coordinación de derechos, estableciendo los conceptos que podrán gravar, tanto el estado como los municipios que se coordinen en esta materia, entre los cuales se mencionan los siguientes:

1. Licencias de construcción.
2. Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
3. Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
4. Licencias para conducir vehículos.

5. Expedición de placas y tarjetas municipales del vehículo.
6. Registro civil.
7. Registro de la propiedad y del comercio.
8. Certificaciones de documentos relativos a los conceptos anteriores, así como la reposición de estos por extravío o destrucción total o parcial.
9. Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las entidades federativas o a los municipios.
10. Derechos de estacionamiento de vehículos.
11. Uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos.

Según el artículo 2, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, se define a los derechos como:

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

Los derechos al igual que los impuestos tienen características derivadas de sus conceptos:

1. Es una contraprestación en dinero: es una contraprestación porque el contribuyente recibe de la administración municipal un servicio a cambio de la cantidad de dinero que paga.

2. Es una obligación *ex lege* cuyos elementos deben ser plenamente contenidos en las leyes, se dice que es una obligación *ex lege*, porque, para su nacimiento se precisa la conjugación de la hipótesis contenida en la norma legal y la realización del hecho generador.

A. Por la prestación de servicios públicos

El artículo 55 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa menciona el objeto de este derecho, el cual consiste en la prestación de los servicios de supervisión de fraccionamientos urbanos, alineamiento de calles, asignación de número oficial, peritaje, medida de solares baldíos, de expedición de licencias para construcción, reconstrucción, remodelación o ampliación, demolición de edificios y apertura de cepas en la vía pública.

Son sujetos de este derecho las personas físicas o morales a título de poseedores o propietarios que soliciten del ayuntamiento cualquiera de los servicios señalados en el artículo anterior.

Por los servicios prestados por las autoridades de obras públicas, se causarán y pagarán derechos de acuerdo con el porcentaje del costo total de la obra, según lo establece el artículo 57 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa.

B. Por la prestación de servicios sanitarios para el control de enfermedades transmisibles

El artículo 59 de la citada ley menciona el objeto de este derecho el cual consiste en la prestación de servicios médicos para el control de enfermedades transmisibles.

Son sujetos de este derecho, las personas a quienes se les preste el servicio médico mencionado en el artículo anterior, aplicándose la tarifa correspondiente, ubicada en el artículo 60 de esta ley municipal.

C. Expedición de certificados y legalización de firmas

El artículo 61 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa nos dice que será objeto de este derecho, la expedición por autoridades municipales de toda clase de certificados o copias certificadas, cotejo de documentos y las legalizaciones o ratificaciones de firma.

En el mismo ordenamiento jurídico en el artículo 62 se menciona quienes son sujetos de este derecho; las personas físicas o morales que previa solicitud se les expidan certificados o copias de certificados, cotejo de documentos y legalización o ratificación de firmas.

En cuanto a este precepto se hace mención a una excepción que consiste en que no serán considerados sujetos obligados al pago de derechos por conceptos de certificados de solvencia fiscal, cuando este sea solicitado para la adquisición de interés social, cuyo valor no exceda de 5,500 veces el salario mínimo general diario vigente en la zona.

D. Placas para el control de aparatos recreativos eléctricos y manuales

El artículo 64 de la ley en comento menciona que es objeto de este derecho, el otorgamiento de placas para el control del funcionamiento de aparatos recreativos eléctricos y manuales que se exploten con fines lucrativos, cuando estos se excedan de cuatro.

El artículo 66 de la referida ley menciona que los aparatos recreativos, eléctricos y manuales que funcionen con fines lucrativos en el municipio, deberán contar con la placa de control correspondiente, debiéndose cumplir una cuota anual de 2.5 veces el salario mínimo general diario vigente en la zona.

E. Servicios de seguridad pública

Es objeto de este derecho, el servicio extraordinario de seguridad pública diurna y nocturna que preste el ayuntamiento, según lo contemplado por el artículo 67 de la ley en mención. Dentro de la misma en su artículo 68 nos dice que son

sujetos de este derecho, las personas físicas o morales a quienes se les preste el servicio extraordinario de seguridad pública ya sea a solicitud de estos o cuando la autoridad municipal lo juzgue conveniente o necesario; debiendo cubrir una cuota diaria equivalente de 3 a 6 veces el salario mínimo general diario vigente por elemento policiaco por turno.

F. Por concesión de lotes de panteones

El objeto de este derecho, que es la concesión de terrenos en predios de propiedad del municipio destinados a la inhumación se encuentra en el artículo 69; mientras tanto en el artículo 71 contempla que los derechos de estos servicios, se causarán y pagarán de acuerdo a tarifas establecidas en este numeral.

G. Por la prestación de servicios de matanzas en los rastros municipales

Son objeto de este derecho, la prestación de servicios que se proporcionen en los rastros municipales, según lo marca el artículo 72; así como también, el artículo 74 especifica que el uso del rastro municipal para el sacrificio de semovientes, causará un derecho conforme a la lista de tarifas establecida en este mismo artículo.

H. Expedición de refrendo de placas de vehículos que circulen en la vía pública con exclusión de los de motor

El artículo 78 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa nos habla del derecho por la expedición y refrendo de placas de vehículos que circulen en la vía pública, con exclusión de los de motor, aplicando la tarifa correspondiente conforme a lo establecido en este mismo artículo.

I. De aseo, limpia, recolección y disposición final de la basura

Serán objeto de este derecho, según el artículo 80 de la citada ley anterior, los servicios de aseo, limpia, recolección y disposición final de la basura prestado por los municipios a los establecimientos comerciales, industriales o de prestación de servicios; siendo sujetos de este derecho, las personas físicas o morales que

utilicen o use o reciban los servicios señalados en el artículo anterior, pagando la tarifa correspondiente.

J. Mercados municipales

Es objeto de este derecho, como lo marca el artículo 82 de la ley en comento, la prestación de servicios de administración otorgados por los ayuntamientos en los mercados públicos y lugares de uso común. Asimismo, el artículo 84 menciona a los locatarios de mercados municipales que pagarán por concepto de servicios de administración, mantenimiento, seguridad pública, aseo y limpieza la cantidad mensual conforme a la tarifa establecida en este mismo artículo.

K. Por el uso, concesión de casillas y pisos en los mercados

Son objeto de este derecho conforme el artículo 85, los ingresos que obtenga el municipio por concepto de uso, concesión de casillas y pisos en los mercados municipales los cuales se causarán y pagarán mensualmente.

L. Por el uso de piso en la vía pública y sitios públicos

Las persona físicas o morales que en ejercicio de una actividad lucrativa de cualquier naturaleza, ocupen la vía pública, sitios o lugares de uso común, ya sea en establecimientos o instalaciones semifijas sin establecimiento o en forma ambulante de manera permanente o eventual, utilizando vehículos o a pie, pagarán derechos de acuerdo a las tarifas establecidas en este artículo 87 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa.

M. De los derechos por cooperación para obras públicas

Los derechos de cooperación para obras públicas se cubrirán en la forma y término señalado en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa y conforme a la tarifa y monto respectivo, que fije el Congreso del Estado. (Referencia según decreto número 343 del 16 de junio del 2009, y publicado en el

Periódico Oficial número 97 del 14 de agosto del 2009), así lo contempla el artículo 90 de la citada ley.)

N. Derechos por el otorgamiento de revalidaciones, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos y locales para la venta y consumo de bebidas alcohólicas

Lo relacionado con motivo de los ingresos recibidos por el municipio por este concepto se contemplan en los artículos 90 A y 90 B de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa.

O. Derechos por búsqueda de información pública no disponible, por reproducción y envío de materiales que contengan información pública de los ayuntamientos o de sus entidades públicas

Por la reproducción de materiales que contengan información pública de los ayuntamientos del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas, según lo contemplado por el artículo 90 D.

3. Productos municipales

A. Por el arrendamiento y venta de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio

Tendrán el carácter de productos, los ingresos que se obtengan por el arrendamiento y venta de bienes muebles e inmuebles, así como los provenientes por remate de los mismos que verifica el H. Ayuntamiento, los cuales deberán hacerse de acuerdo en lo que dispone la Ley Orgánica Municipal del Estado y la Ley sobre Inmuebles del Estado y Municipios de Sinaloa, conforme lo estipulado por el artículo 91 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa.

B. De los establecimientos que dependan del municipio

El artículo 93 de la citada ley señala que serán objeto de este producto los ingresos por arrendamiento de locales o pisos, así como el acceso de personas y unidades, en los establecimientos que dependan del municipio.

C. Rendimiento sobre inversiones

Tendrán el carácter de productos, los rendimientos obtenidos por las inversiones a plazo determinado o de cualquier otro tipo de instrumento de ahorro, así como también de cuentas bancarias que generen intereses, conforme lo establecido por el artículo 95 de la ley en comento.

4. Aprovechamientos municipales

A. Multas

A continuación cito textualmente los artículos 96 y 97 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa, en torno a este concepto.

Artículo 96.- Los ingresos de este capítulo, provienen de las multas impuestas por infracciones a las leyes fiscales municipales y de las demás infracciones a los diferentes ordenamientos de carácter municipal, las que se harán efectivas a través de las autoridades fiscales municipales competentes.

Artículo 97.- El tesorero municipal y las demás autoridades fiscales o a quién deleguen facultades impondrán sanciones administrativas por infracción al bando de policía, al reglamento de aseo y limpieza, al reglamento de rastros y mercados y a todos los reglamentos y disposiciones vigentes en el municipio.

La falta de cumplimiento en el pago de los Impuestos y Derechos, así como las obligaciones previstas en esta Ley deberán ser sancionadas con multas de un tanto del Impuesto o Derecho de que se trate.

B. Reintegros

Con este título se dará entrada en la contabilidad de la Tesorería Municipal, de todos los reintegros que se hagan en el erario municipal, especificando el concepto, incluyendo el pago de la alimentación de los reos del estado y de la federación que reintegren los citados gobiernos, devolución de importes que pagó

de más el municipio, pago de funcionarios municipales quien por error no cobraron correctamente un tributo a un causante y sea irrecuperable de parte de éste y sanciones que se fijen a funcionarios y empleados del municipio al fincárseles alguna responsabilidad de acuerdo con la ley, conforme lo contempla el artículo 98.

C. Rezagos

Todos los rezagos o créditos por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones causados en años anteriores ingresarán a la Tesorería Municipal debiendo el Tesorero remitir al H. Ayuntamiento en el mes de febrero de cada año, un informe de los créditos activos y de los pasivos del erario municipal liquidados hasta el 31 de diciembre del año anterior y de todas las advertencias y aclaraciones que juzgue conveniente, de acuerdo con el artículo 99 de la ley.

D. Recargos

Por concepto de indemnización al Fisco Municipal, ingresarán recargos por la falta de pago oportuno de los créditos fiscales, la indemnización por insuficiencia de fondos y en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales, en los términos que disponga la presente ley y demás disposiciones fiscales, contempladas en este artículo 100 de la ley de la materia.

E. Gastos de notificación, ejecución e inspección fiscal

Se dará entrada a la Tesorería Municipal de todas las cantidades que se generen con motivo de los trámites a que dé lugar el cobro de las contribuciones.

Los gastos de ejecución comprenderán:

- a). Los honorarios de los ejecutores, de los depositarios y de los peritos.
- b). Los demás gastos extraordinarios que efectúen las oficinas ejecutoras con motivo del procedimiento administrativo de ejecución tales como: transporte del personal ejecutor; de los bienes embargados, impresión y

publicación de convocatorias, inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Los honorarios de ejecución a que se refiere el inciso a) de este artículo, se causarán sobre el importe total del crédito, por cada diligencia el 2.0%. En ningún caso podrá ser, en total, ni menor del importe de un día de salario mínimo, ni mayor del monto de diez días de salario mínimo general vigente en la zona.

Los gastos a que se refiere el inciso b) de este artículo, se causarán conforme a la erogación real que realice el municipio dentro del procedimiento administrativo de ejecución, así lo establece el artículo 101 de la ley anteriormente mencionada.

F. Otros aprovechamientos

Al respecto los artículos 102 y 103 de la ley plenamente comentada nos mencionan que existen otros tipos de aprovechamientos como son los siguientes:

Artículo 102. Ingresarán al erario municipal como otros aprovechamientos diversas donaciones ya sea para ayudarlo en sus gastos generales o en algunos de ellos. Al recibirse las donaciones el Tesorero Municipal dará cuenta al H. Ayuntamiento expresando el nombre de la persona que haya hecho el donativo y objeto a que se debe destinar.

Artículo 103. También ingresarán por esta causa, aprovechamientos a la Tesorería Municipal, como sigue:

I. Venta de bienes muebles e inmuebles, vendidos fuera de almoneda, por concepto de adeudo al fisco;

II. Las multas federales no fiscales; y,

III. Cualquier otro ingreso que no pueda clasificarse como impuesto, derecho, producto, participación o ingresos extraordinarios.

5. De las participaciones

En el artículo 115 Constitucional, fracción IV, inciso b, encontramos a las participaciones federales, como otro ingreso a que tiene derecho el municipio señalando lo siguiente: 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.

De acuerdo al artículo 104 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa, los municipios recibirán participaciones federales. Se constituirán con este título todos aquellos ingresos que a favor del fisco municipal se señalen en la Ley de Coordinación Fiscal Federal y en las disposiciones legales del estado, en materia de ingresos federales y estatales.

Cabe hacer mención también de la presencia de los siguientes Fondos de Aportaciones Federales contemplados en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, mismos que solamente mencionaré, ya que posteriormente en otro capítulo de este trabajo de investigación tendré la oportunidad de desarrollarlos más detenidamente, siendo estos los siguientes:

- a) Fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo.
- b) Fondo de aportaciones para los servicios de salud.
- c) Fondo de aportaciones para la infraestructura social.
- d) Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- e) Fondo de aportaciones múltiples.
- f) Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.
- g) Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.
- h) Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.

6. Cuenta pública

La cuenta pública municipal "...es el registro detallado de los ingresos del municipio y del ejercicio de su presupuesto a través de los gastos efectuados, incluido el soporte documental que compruebe unos y otros".⁵²

Conforme lo señala antes, Eduardo Andrade Sánchez, la cuenta pública contiene la información de las finanzas del municipio, su contabilidad. Por tal debe seguir los principios de contabilidad generalmente reconocidos. Pero no únicamente es la contabilidad del municipio, es un medio de control para los mismos para que no ejerzan de forma inadecuada los ingresos municipales, por lo que todo lo erogado debe poder comprobarse y justificarse. Según nuestra Carta Magna las entidades federativas deben revisar y fiscalizar las cuentas públicas.

Para Julio Cabrera Dircio, "...la cuenta pública municipal es el documento mediante el cual el ayuntamiento cumple con la obligación jurídica de someter a las legislaturas locales los movimientos habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos, y el análisis pormenorizado sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales".⁵³

Como podemos observar y sin menoscabo del concepto vertido por Andrade Sánchez anteriormente, el de Cabrera se presenta de una manera más completa ya que incluye el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.

La cuenta pública debe contener los principales lineamientos de la política de ingresos:

1. Forma en que se aplicó la Ley de Ingresos
2. Ingresos recaudados
3. Forma en que se realizó la fiscalización
4. Recursos provenientes de financiamiento crediticio

⁵² Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Oxford University Press, 2006, p. 86.

⁵³ Cabrera Dircio, Julio, *Teoría del Derecho Municipal*, México, Ediciones Coyoacán - Universidad Autónoma del Estado de Morelos - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2009, p. 247.

5. Colaboración ciudadana para obras y servicios.

La tesorería municipal es el órgano administrativo encargado de elaborar el documento de la cuenta pública y el síndico es el responsable de su revisión.

La cuenta pública municipal es muy importante ya que es una forma de control para los municipios; hoy el rubro más representativo de egresos lo conforman los servicios personales. La cuenta pública municipal es una forma de control para los ayuntamientos.

III. Ingresos extraordinarios

Los ingresos extraordinarios son aquellos que se autorizan y/o perciben excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades del municipio. Dentro de esta fuente de ingresos se comprenden: los créditos y los subsidios.

El artículo 106 de la multicitada Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa, menciona que los ingresos extraordinarios que tengan como fuente empréstitos públicos, se percibirán con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Deuda Pública para el Estado de Sinaloa. La celebración de los empréstitos correspondientes requerirá, en o todo caso, de la previa autorización del Congreso del Estado. (Referencia según decreto. 853, publicado en el Periódico Oficial, numero, 075 del 21 de junio del 2013).

IV. Los servicios públicos municipales

La actividad administrativa prestacional tiene antecedentes históricos, pues Ricardo Rivero Ortega nos dice que

...gran parte de las actividades asistenciales o prestacionales (educación, sanidad) eran realizadas por la Iglesia, compartiendo con el estado y los municipios el protagonismo a la hora de ofrecer servicios esenciales a los ciudadanos. Serán necesarias transformaciones políticas – el surgimiento de los estados modernos y sociales – el advenimiento de las sociedades

industriales para que los aparatos administrativos asuman mayores responsabilidades prestacionales.⁵⁴

Para este autor la prestación de los servicios públicos viene desde otras épocas, cuándo aún el estado no contaba con funciones y atribuciones como las de hoy en día, rescatando la responsabilidad del mismo a través de sus municipios tratando de cubrir las necesidades que se presentaban en cada población; cita dos áreas que hasta nuestros días siguen siendo por demás importantes: la salud y la educación.

La necesidad de satisfacer una necesidad colectiva presentada dentro de una sociedad jurídicamente organizada representa el origen del servicio público, ya que el hombre tiene necesidades que satisfacer y cuando se suman las de otros individuos, surge las necesidades colectivas. Como necesidades del individuo podemos citar las de tener agua, drenaje, luz eléctrica, transporte, seguridad, etcétera.

El principio de solidaridad para satisfacer las necesidades colectivas lo podemos observar y comprobar en las pequeñas comunidades rurales o semiurbanas, es decir existen obras importantes que se llevan a cabo mediante la participación de los miembros de la comunidad, con el estímulo, ayuda, dirección y vigilancia de los órganos correspondientes.

Sin embargo, corresponde al estado la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, de su población.

Los gobiernos municipales tiene como una de sus facultades el ofrecer servicios públicos a la población, que sean de interés general para elevar el nivel de vida de sus habitantes; por consiguiente, es necesario contar con recursos económicos que permitan la satisfacción de los mismos, ya que al ciudadano lo que le interesa, es que sus demandas sean cubiertas y en ocasiones los municipios no cuentan con los recursos para ofrecerlos.

⁵⁴ Rivero Ortega, Ricardo, *Derecho administrativo económico*, Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 185.

Para poder entender mejor lo que es un servicio público municipal, citaremos algunos conceptos vertidos por distintos autores, tratando de explicar su significado e importancia hacia la comunidad, como compromiso asumido por los ayuntamientos de cada municipio.

1. Conceptos

Para Reynaldo Robles Martínez, “...un servicio público municipal, es toda aquella actividad técnica especializada, continua y permanente, que de acuerdo a la ley, ha de estar a cargo del municipio, ya sea prestada directa o indirectamente”.⁵⁵

En este primer concepto encontramos que se hace referencia a una actividad que debe reunir ciertas características y que debe ser ininterrumpida, en donde el municipio tiene el compromiso de llevarla a cabo o bien solicitar de un tercero (concesión) la realización de tal servicio.

Manuel Añorve Baños, menciona que

...los servicios públicos municipales han sido definidos como toda prestación concreta tendiente a satisfacer necesidades públicas y es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o reglamentación legal, determinando las condiciones técnicas y económicas como deben prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.⁵⁶

Para este autor el concepto de servicios públicos viene siendo el de una actividad llevada a cabo por la autoridad municipal o incluso por particulares en aras de satisfacer necesidades sociales y de ser posible a un bajo costo, esperando también no interrumpir el desarrollo de los mismos.

⁵⁵Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2013, p. 290.

⁵⁶Añorve Baños, Manuel, *op. cit.*, p. 89.

Por otra parte Agustín Montaña dice que "...el servicio público constituye una actividad técnica, regular continua, uniforme del gobierno municipal que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural".⁵⁷

Este autor en su concepto omite citar el término de la concesión, es decir, que incluso personas físicas o morales ajenas al gobierno puedan llevar a cabo dicha actividad ante una situación que de carácter técnico o por cualquier otro motivo el municipio no puede cumplir directamente con su actividad social, siendo esto una realidad hoy en día.

Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano

"...un servicio público es la institución jurídico-administrativa en la que el titular es el estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas, las cuales podrán ser suministradas directamente por el estado o por particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas de derecho público."⁵⁸

Consideramos que este concepto, en lo particular, contempla de manera amplia y detallada lo que es un servicio público y la importancia del mismo.

El sistema de información municipal define a los servicios públicos de la siguiente forma: son las actividades organizadas que realiza el ayuntamiento, con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el municipio con la finalidad de atender las necesidades colectivas de la población en forma continua, uniforme, regular y permanente.

Podemos mencionar en forma breve, que los servicios públicos municipales son aquellos que deben ofrecer los gobiernos municipales como una facultad

⁵⁷Montaña, Agustín, *Manual de administración municipal*, México, Trillas, 1978, p. 37.

⁵⁸Diccionario Jurídico Mexicano, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, Porrúa - UNAM, 1994, p. 86.

consagrada en el texto constitucional y que además deben satisfacer las necesidades de una colectividad teniendo los recursos económicos para ello.

No podemos dejar de lado el concepto que hace el maestro Miguel Acosta Romero sobre el servicio público, en donde considero cita las características más importantes del mismo, señalando que "...es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el estado o por los particulares (mediante concesión)"⁵⁹.

Los servicios públicos juegan un rol muy importante dentro de las actividades que le corresponden desempeñar al ayuntamiento, respondiendo a las demandas exigidas por la comunidad para mejorar su condición de vida y a la vez reflejando una buena marcha de la administración municipal. Siendo necesario pues que las autoridades municipales promuevan el establecimiento de servicios públicos en el territorio municipal.

Es importante hacer notar que para poder entender la problemática en la prestación de servicios públicos, es necesario establecer estrategias de desarrollo que le permita al municipio detectar las principales problemáticas que se presentan en su circunscripción territorial; no está por demás hacerlo partiendo de la clasificación de los municipios, como algunos autores lo proponen partiendo de: la concentración del número de habitantes, actividad económica predominante, características de la infraestructura y niveles de ingreso. Es así, como tenemos los municipios rurales, suburbanos, urbanos y de zona metropolitana, cada uno de estos con características muy definidas entre unos y otros.

Para Manuel Añorve Baños,

...las autoridades municipales deben identificar, aquellos servicios que realmente necesitan para su comunidad y para ello se deben considerar los siguientes factores: el tipo de servicios que se requieren, reconociendo

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 375.

aquellos que son más urgente; las necesidades reales que la comunidad del municipio manifiesta de dicho servicio, para calcular la magnitud de su prestación; el crecimiento urbano municipal; el estudio del costo del equipo necesario y su mantenimiento; el estudio de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos del servicio; el análisis de la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento al servicio público; la relación del ayuntamiento con asesores técnicos, ya sea del gobierno del estado o de instituciones especializadas en servicios públicos; la revisión y consulta periódica de los planes y programas de desarrollo urbano, estatales y municipales y demás documentos que se refieren a los servicios públicos.⁶⁰

Para este autor una vez que se consideran las posibles previsiones para establecer un servicio público, es recomendable que su prestación se incluya en el programa de gobierno del ayuntamiento y se establezcan las relaciones necesarias con las autoridades estatales, para solicitar apoyo en caso de enfrentar algunas carencias de recursos.

Citando nuevamente a Acosta Romero, nos dice que

...desde el punto de vista subjetivo económico, el servicio público se identifica con una empresa creada o establecida con el objeto de prestarlo, cuya estructura jurídica puede ser muy variable, si lo presta directamente el estado puede ser a través de cualquiera de las formas de organización que se encuentran en la estructura administrativa, si lo prestan los particulares por medio de la figura conocida como concesión, generalmente lo hacen a través de sociedades mercantiles, principalmente anónimas.⁶¹

El comentario anterior del maestro Acosta Romero es interesante, en virtud de que no pierde de vista la naturaleza económica que engendra la realización de un acto material, que originalmente por mandato constitucional le es conferido al estado, mismo que por diversas situaciones, en algunas ocasiones no puede

⁶⁰Añorve Baños, Manuel, *op. cit.*, p. 87.

⁶¹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 380.

prestarlo en forma directa, recurriendo así hacia los particulares, para que estos participen a través de una concesión administrativa; si bien es cierto estos últimos obtendrán lógicamente una utilidad al prestar el servicio, también lo es, que de esta manera, el estado en forma indirecta cumple con la prestación del servicio público.

2. Función pública y servicio público

La función y el servicio público han sido términos que de manera frecuente son confundidos y utilizados como sinónimos; sin embargo, existe una clara diferencia entre ambos.

La función pública se refiere a la actividad esencial que realiza el estado para su subsistencia.

En torno a la función pública Alfonso Nava Negrete "...señala otro aspecto relevante de la misma, consistente en la relación jurídica laboral que existe entre el estado y sus trabajadores".⁶²

Como podemos observar, del concepto anterior podemos darnos cuenta que sobresale la relación del estado y sus trabajadores, dentro de la búsqueda del bien social.

La función pública es definida por Narciso Sánchez Gómez

...como el régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los poderes del estado, de tal manera que la gestión de esta elevada misión está constituida por el funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes encomienda la realización de los fines que se propone alcanzar".⁶³

⁶² Nava Negrete, Alfonso, *Función pública*, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. II, p. 1498.

⁶³ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 379.

Del concepto anterior, podemos advertir la existencia de una relación laboral entre el estado y sus empleados a su mando, bajo una estructura y organización jurídica, en donde ambos participan en el ejercicio de la función pública.

Para Romeo Déctor García,

...la función pública es una actividad inherente o propia a la naturaleza del estado, de carácter indelegable; en cambio el servicio público puede ser adoptado o no por el mismo, para lo cual se atiende al tipo y magnitud de las necesidades sociales, que en su caso se traducen en necesidades públicas o generales. A fin de ser satisfechas el estado puede prestar directamente el servicio o a través de los particulares mediante concesiones, salvo en casos específicos, como en materia eléctrica, según el artículo 27 constitucional (como en el caso del servicio público de energía eléctrica, que es un servicio propio y exclusivo de la federación).⁶⁴

Considero en lo personal, que el comentario anteriormente citado por Romeo Déctor García, aclara oportunamente la diferencia entre lo que es la función pública y el servicio público, ya que mientras la primera es una actividad realizada exclusivamente por el propio gobierno sin poder delegarla a terceros; lo segundo, es decir el servicio público, puede llevarse a cabo por el mismo gobierno o bien, prestarlo un tercero a través de la figura de la concesión.

De una manera más específica podemos decir como también lo señala Martínez Caballero que:

Las funciones públicas son las actividades esenciales del estado contemporáneo, fundadas en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del estado, necesidades del aparato gubernamental, necesidades de la administración pública, necesidades del municipio, en fin necesidades de los entes

⁶⁴Déctor García, Romeo, *Gobierno y administración municipal*, Editorial Flores, México, 2013, p. 28.

públicos, distintas, por tanto, a las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares de los particulares.⁶⁵

Como se analiza, podemos distinguir del citado concepto, que existe una diferencia entre las necesidades a satisfacer para así mismo por parte del estado y las necesidades que tienen que ver con la comunidad, necesidades que vienen a ser satisfechas en mayor o menor medida por parte en este caso, del municipio en colaboración con sus propios habitantes.

El maestro Serra Rojas afirma que “...el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.⁶⁶

Dentro del anterior concepto encontramos los mismos elementos ya vertidos anteriormente, pero Serra Rojas además, incluyó la característica de la ausencia de lucro en su finalidad.

El servicio público es la forma en que el estado satisface las necesidades sociales, a través de los diversos órganos que lo integran. Como señala Jorge Fernández Ruiz a fin de definir al servicio público:

Es necesario establecer previamente su género próximo y su diferencia específica; en cuanto a lo primero dice que se trata de una actividad, y no de la organización que la tiene a su cargo. Respecto de las diferencias específicas, la primera de ellas radica en que el servicio público consiste en una actividad que es técnica, por lo que requiere de un procedimiento o conjuntos de procedimientos. Asimismo, es una actividad de carácter

⁶⁵ Martínez Caballero, Lucia, *Régimen jurídico municipal en México*, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 245.

⁶⁶ Serra Rojas, Andrés, *op cit.*, p. 110.

general, la cual consiste en la suma de necesidades individuales similares.⁶⁷

En base a lo anterior, podemos afirmar que el servicio público es una actividad técnica sujeta a un régimen jurídico, destinada a satisfacer una necesidad de carácter general y que dentro de una localidad es la suma de muchas necesidades similares, viniendo a redundar en un beneficio colectivo.

3. Características de los servicios públicos

Para Alonso de la Fuente las características de los servicios públicos

...se dan en cuanto a sus elementos constitutivos; entre los más importantes pueden citarse:

Generalidad, consistente en que los servicios públicos, una vez instituidos, son: para todos los que cumplan con los requisitos establecidos por la administración, sin que se pueda negar el acceso a ellos a determinada persona por simple voluntad o capricho, independientemente de que existen diversos servicios públicos que resultan por si mismos obligatorios, como lo es el de la seguridad pública; otro elemento importante es la *igualdad*, característica que se expresa en la idea de que el servicio se debe brindar a todos en forma uniforme y sin distinciones, resultando el goce de los mismo en igualdad de circunstancias; posteriormente tenemos a la *regularidad* y *continuidad* también como elementos constitutivos y generalmente utilizados ambos términos en forma indistinta; no obstante, resulta conveniente aclarar que lo continuo es lo que funciona sin interrupción, mientras que lo regular es lo que tiene un ritmo, un compás, lo que conserva un ritmo, lo que no es intermitente. De esta manera, podemos decir que el servicio es regular porque está conforme a la regla, organizado conforme a disposiciones generales que determinan un sistema organizado

⁶⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *La noción del servicio público y el artículo 115 constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006, p. 79.

y que la continuidad sugiere que el servicio debe prestarse sin interrupción”.⁶⁸

Coincidimos con el autor anteriormente citado ya que los servicios públicos constituyen la esencia fundamental de los gobernados para un mejor desarrollo social dentro de nuestra comunidad y que, efectivamente tales actividades no deben ser interrumpidas porque implicarían retardar o suspender necesidades de primer nivel que los ayuntamientos están facultados para llevar a cabo.

4. Marco jurídico de los servicios públicos municipales

En la prestación de los servicios públicos municipales el sustento legal se encuentra en:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constituciones Políticas de los Estados.
3. Leyes Orgánicas Municipales, y
4. Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.

Los servicios públicos municipales son aquellos que por ley deben prestar los ayuntamientos y se regulan bajo las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción III señala que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a). Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b). Alumbrado público.
- c). Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d). Mercados y centrales de abasto.

⁶⁸ De la Fuente Alonso, Alejandro, *op. cit.*, p. 690.

- e). Panteones.
- f). Rastro.
- g). Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- g). Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Diversos autores, como Roberto Avalos Aguilar coinciden, en que "...los enlistados en dicho artículo constitucional, deben atenderse prioritariamente. Sin embargo, existen algunos servicios públicos municipales, que por diversas razones van colocándose en diferente nivel de prioridad".⁶⁹

El comentario de este autor va encaminado en razón de la importancia de todos los servicios públicos, más sin embargo, no deja de reconocerse, el que algunos de ellos tienen un nivel de exigencia mayor, es decir, se consideran los más importantes e indispensables o mejor dicho, los que sin ellos difícilmente pudiéramos tener mejor calidad de vida.

A continuación nos permitimos desarrollar un breve análisis de cada uno de ellos, según Manuel Añorve Baños.⁷⁰

- a). Agua potable y alcantarillado.

El agua potable es un servicio público urbano cuya función es la instalación y mantenimiento de las redes de agua; la potabilización, distribución y vigilancia de las calidades de agua y, las condiciones sanitarias de las instalaciones.

⁶⁹ Ávalos Aguilar, Roberto, Coordinador, *La administración de los servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, CEDEMUN, Secretaría de Gobernación, 1995, p. 16.

⁷⁰ Añorve Baños, Manuel, *op. cit.*, pp. 92 - 102.

El volumen de agua de una población se debe de determinar por el total de sus habitantes, su nivel y forma de vida, así como el grado y tipo de desarrollo económico e industrial.

El alcantarillado es un servicio público urbano que tiene como función el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se les pueda tratar y, posteriormente, asignar el reúso o vertido en los cauces naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y salvaguardar la preservación de los recursos naturales.

El servicio del alcantarillado debe cumplir dos funciones fundamentales: el drenaje sanitario y el pluvial.

El papel que juega el alcantarillado es muy importante, no solo como parte de la urbanización de las poblaciones, sino también como elemento básico que garantiza la higiene y sanidad del medio.

A partir de que se hizo entrega por parte de la federación de los sistemas a los municipios con base en el artículo 115 constitucional, los gobiernos a nivel estatal y municipal han hecho serios esfuerzos de organización para la prestación de los servicios. Para su logro es necesario contar con recursos humanos, materiales, técnicos y financieros a fin de asegurar su buen funcionamiento y la adecuada prestación del servicio a la población.

b). Alumbrado público

El alumbrado público consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos que permita a los habitantes de una localidad, tanto la visibilidad nocturna como su seguridad: implica, además, iluminar las dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público, necesarias para su buen funcionamiento.

Este servicio se presta a la población en general, ya que además de dar seguridad y comodidad a la población, brinda una buena imagen del poblado y genera ingresos al municipio por el cobro de derechos de alumbrado.

La instalación de alumbrado público se consigue por gestiones del ayuntamiento ante la oficina de la Comisión Federal de Electricidad en el estado, haciendo todos los trámites y pagos para que el sistema sea instalado. El mantenimiento menor como el cambio de lámparas, focos y balastras, así como pintar postes y vigilar su conservación y adecuado uso, corresponde al ayuntamiento y a la propia población beneficiada. En tanto el mantenimiento de la infraestructura del servicio, como serían postes, cables, torres, transformadores, subestaciones o equipos generadores de energía, le corresponde a la Comisión Federal de Electricidad.

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

Constituye un servicio público municipal encargado de la recolección y destino de basura y residuos sólidos producidos por los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en el hogar, oficinas, comercio, industria, hospitales, etc. Con la finalidad de preservar el medio ambiente y darle un destino final a la basura de acuerdo a las posibilidades de cada municipio.

Las actividades que comprende el servicio son las que se enuncian a continuación: limpieza de calles, banquetas, plazas, predios, jardines, parques, mercados, caminos y demás áreas públicas y procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura.

Para garantizar el buen funcionamiento del servicio de limpia, deben tomarse en cuenta tres factores fundamentales: el personal, la planeación de rutas y el mantenimiento de vehículos y equipo.

Para que exista un mejor servicio de limpia en el municipio, el ayuntamiento deberá propiciar la participación ciudadana por medio de campañas de limpieza a

través de los consejos de colaboración municipal; estableciendo un reglamento del servicio de limpia, donde se especifiquen tanto las obligaciones de los responsables del servicio como de la comunidad, así como las sanciones al que se hacen acreedores de no cumplir con lo establecido y, además, crear mecanismos para organizar e instruir a los vecinos con el objeto de mantener limpia su comunidad cuando el municipio no cuente con recursos suficientes.

d). Mercados y centrales de abasto

Es el servicio que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad.

La central de abasto es la unidad comercial de distribución de productos alimenticios que proporciona a la población servicios de abastecimiento de productos al mayoreo por medio de instalaciones que permitan concentrar aquellos que provengan de diversos centros de producción a fin de abastecer a los comerciantes o detallistas.

El ayuntamiento, además de proporcionar lugares y locales para la realización de las actividades comerciales, debe verificar las condiciones de higiene de las mercancías destinadas al consumo humano y de los locales.

e). Panteones

Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones, reinhumaciones, exhumaciones, cremación de cadáveres y restos humanos.

El ayuntamiento es el encargado de otorgar los permisos, respectivos tanto para los cementerios oficiales, a cargo directo del propio ayuntamiento, como para los particulares o concesionados en el ámbito territorial del municipio, recibiendo como contraprestación el cobro de los derechos correspondientes al servicio prestado.

Las dependencias que intervienen en cuanto al funcionamiento de los panteones son: el ayuntamiento, la oficina del registro civil, la tesorería municipal, la agencia del ministerio público y las autoridades sanitarias federal y estatal, cada una de ellas de conformidad a su ámbito de competencia en esta materia.

f). Rastro

Este servicio tiene como objetivo principal proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de los animales mediante los procedimientos más convenientes e higiénicos al consumo de la población. Comprende básicamente las siguientes funciones: matanza o sacrificio de ganado, evisceración de animales, servicios extraordinarios (esquilmos y desperdicios) y distribución de carnes.

El municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales para consumo humano, cuidando se lleve a cabo en cantidades y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias, observadas en los reglamentos respectivos de salubridad y demás aplicables.

g). Calles, parques y jardines y su equipamiento

Este servicio público constituye un conjunto de acciones que orientan hacia el alineamiento, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos. También comprenden las fuentes, plazas, y los motivos ornamentales.

Técnicamente es aconsejable su existencia cuando se hayan satisfecho plenamente la prestación de otros servicios básico. Requiere de una participación efectiva de la comunidad, en virtud de que las labores de conservación y mantenimiento pueden encontrar en los usuarios un mecanismo importante de financiamiento, mediante faenas o aportaciones monetarias.

Para el buen funcionamiento de este servicio es necesario formular su reglamento, consignando las bases y normas de calidad, la continuidad,

regularidad y uniformidad del servicio, así como las modalidades características y formas técnicas y administrativas en la regulación de su prestación.

h). Seguridad pública y tránsito

Estos servicios públicos lo constituyen el conjunto de actividades especiales de carácter técnico realizadas por el ayuntamiento para regular el orden público y el tránsito vehicular y peatonal, basado en las leyes y reglamentos correspondientes.

El funcionamiento de la oficina de tránsito guarda una relación estrecha con la corporación judicial, por lo cual en ocasiones están bajo un solo mando.

La organización del servicio de seguridad pública es uno de los asuntos de gobierno que requieren mayor atención, por lo cual las autoridades municipales deben conocer el ámbito de facultades y medios de actuación legal en la seguridad pública, principalmente dar a conocer la legislación, las normas para impartir justicia y las correspondientes al ministerio público, en virtud de que el carácter de las atribuciones de la policía municipal son de naturaleza preventiva, por lo que solo le corresponde la aplicación de sanciones del orden administrativo.

En resumen, su función es ser auxiliar del poder judicial y del ministerio público, toda vez este último es el encargado de perseguir delitos del orden común.

Es necesario puntualizar, que existen otros servicios públicos como son: el transporte y el de los bomberos. El primero se refiere a la acción de trasladar a las personas de un lugar a otro, efectuado por diferentes medios como el terrestre, aéreo, marítimo, por lo regular este tipo de servicio es un servicio público que concesionado a particulares cuando el municipio no tiene recurso necesario para otorgarlo.

El servicio de transporte público puede clasificarse en tres tipos, según el uso que tengan y el ámbito por donde circulan:

- a). Por lo que traslada, puede ser, transporte de personas, animales o carga en general.
- b). Por las rutas que cubre, puede ser, urbano y suburbano.
- c). Por el número de personas que lo utilizan, puede ser, colectivo o individual.

Cuando el servicio se encuentre concesionado, las autoridades municipales deberán asegurarse de que sea proporcionado a la comunidad con eficiencia y dentro de su nivel económico, por tanto deberán reservarse las funciones de planeación, control y supervisión del servicio y precisar en el contrato. Con el transporte se logra un plausible desarrollo urbano, ya que las rutas determinan el crecimiento futuro de la ciudad y la aparición de zonas de servicios comerciales.

En lo que respecta al servicio de bomberos, este es prestado por el ayuntamiento a la comunidad en casos de emergencias urbanas de todo tipo, como incendios, derrumbes, temblores, inundaciones, explosiones y otros siniestros similares.

Este servicio es de responsabilidad directa del municipio, aunque es muy frecuente y además recomendable, la creación de grupos voluntarios para auxiliar a la población en cualquier caso de emergencia, así como crear brigadas de apoyo a los bomberos en caso de desastre o bien pueden colaborar en campañas que organice el ayuntamiento para obtener fondos destinados al mantenimiento del cuerpo de bomberos.

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

De lo descrito anteriormente, se destacan los servicios públicos municipales de manera enunciativa, más no limitativa, dejando a las legislaturas locales la posibilidad de establecer otros a favor del municipio, asimismo se prevé que los

municipios de un mismo estado pueden asociarse o coordinarse para el mismo propósito.

5. Concesión y privatización de los servicios públicos municipales

La imposibilidad de poder cumplir con todos los servicios públicos de la población, históricamente ha hecho que la transmisión de algunos derechos del estado, pasen a los particulares a través de diferentes procedimientos e instrumentos. Desde el siglo XIX, estos derechos se empezaron a transferir en nuestro país, a través de contratos como sucedió principalmente en materia de ferrocarriles energía eléctrica, hidrocarburos, servicios bancarios y explotación minera, "...más que nada porque el estado carecía de capacidad financiera y experiencia técnica para la realización de esas actividades, por lo que a través de acuerdos de voluntades con los particulares, generalmente extranjeros, se convino ceder su ejercicio", tal como lo señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.⁷¹

La celebración de dichos contratos y de esta manera ceder derechos originarios del estado, dio lugar a la figura de la concesión. Esta concesión de derechos en favor de los particulares se han manejado de muy diversas maneras, en razón del tipo de derechos de que se trate, a la época en que se realice, y al lugar en que se lleve a cabo, lo que ha traído como consecuencia gran diversidad de criterios respecto de su naturaleza y contenidos.

Los servicios públicos pueden ser gestionados directa o indirectamente. En este último caso, la modalidad más frecuente de gestión es la concesión, un contrato administrativo típico por el cual la administración encarga a un empresario privado la gestión de una actividad consistente en la prestación de un servicio público.

Para Adame García, "...la concesión es considerada como un acto jurídico administrativo de derecho público, mediante la cual una autoridad administrativa en forma discrecional otorga a un particular la autorización de prestar un servicio

⁷¹Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997, p. 367.

público con las características, requisitos y condiciones establecidos en la ley y los que se señalen concretamente en el documento de la concesión”.⁷²

Lo anterior implica que los servicios públicos originalmente los tienen que prestar en este caso el ayuntamiento, pero es posible que en algunos casos mediante una concesión, se transfiera esta actividad a un particular, cumpliendo este con todas las exigencias legales para beneficio de los habitantes de la municipalidad.

Para el autor Alonso de la Fuente, existen diversas teorías que han tratado de explicar la naturaleza de la concesión, argumentándose que se trata de un acto de autoridad por parte de la administración, que se trata de una relación contractual, y actualmente se esgrime la teoría del acto mixto, de acuerdo con los diversos momentos que se dan para la constitución de esta figura jurídica.

“El sistema de concesión es una de las formas jurídicas más socorridas para la prestación del servicio público, ya que por esta, la administración concede a un particular la explotación o prestación de un servicio público por un plazo determinado, estableciendo las condiciones de recaudación y de intervención financiera para lograr un equilibrio de los mismos”.⁷³

La legislación especial regula las concesiones en cada una de las actividades reservada a la administración, estableciendo particularidades para cada tipo de concesión. No es igual el régimen de las concesiones de líneas regulares de transportes de viajeros en autobús, por ejemplo, que el régimen de las concesiones de los canales privados de televisión o las emisoras de radio, entre otras cosas porque la actividad a realizar es bien distinta en uno y otro caso, aunque ambas tengan en común su calificación como servicios públicos en nuestro ordenamiento.

Como podemos observar, los servicios públicos le pertenecen al estado y este puede concesionarlos a efecto de que el particular los preste, sin embargo

⁷²Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, p. 178.

⁷³De la Fuente Alonso, Alejandro, *op. cit.*, p. 692.

deben estar sujetos a un régimen jurídico específico, régimen que tendrá que ser establecido de acuerdo a la actividad que debe regular, es decir, no existe una ley específica para regular la concesión y el servicio público, sino que se tendrá que estar a cada función o actividad que se concesione; en este mismo sentido, no es posible establecer un plazo determinado para la duración de la concesión, aunque se ha sostenido que lo normal es entre 25 y 30 años, sin embargo, pudieran existir concesiones sin un tiempo determinado esto en razón de la actividad que se realice.

Sin embargo, tal como lo comenta Quintana Roldan

...el ayuntamiento puede cancelar o anular dicha concesión antes del plazo previsto en el contrato; la cancelación tiene como consecuencia dejar sin efecto pues, la vigencia del contrato respectivo mediante el cual el municipio otorga a un particular la prerrogativa de prestar un determinado servicio público. Las causas de cancelación son, entre otras:

- a). Por causas de interés público.
- b). Si el servicio se presta en forma distinta a la establecida en el contrato de la concesión.
- c). Si hay incumplimiento de las obligaciones del concesionario.
- d). Si se presta en forma irregular.
- e). La falta del pago estipulado por parte del concesionario.
- f). La violación a los precios o tarifas aprobadas por el ayuntamiento.
- g). Si los bienes e instalaciones no están en buen estado, se deterioraron por descuido o tienen un mantenimiento inadecuado.
- h). Si no se acatan o si se violan las normas fijadas por el ayuntamiento.

i). Si con la prestación existe especulación o favoritismo a grupos y zonas específicas del municipio.⁷⁴

Aunque el tema de los ingresos y egresos municipales serán tratados posteriormente en otro capítulo de este trabajo de investigación, no quiero dejar de lado, el comentar lo que resulta bastante caro el hacerse cargo de determinados servicios públicos en bien de la comunidad, motivo por el cual, precisamente cito textualmente un ejemplo presentado dentro de nuestra localidad, que es el municipio de Culiacán, y que salió publicado en una nota periodística diciendo lo siguiente como encabezado: deudas doblemente onerosas, y posteriormente comenta que:

En marzo del 2015, el ayuntamiento de Culiacán asumió una deuda por 305 millones de pesos, luego de comprar la Planta Tratadora de Aguas Residuales a la empresa TACSA. Al final del mismo año, otra vez recurrió a un empréstito, ahora de 20 millones. Respecto al primer adeudo, de alguna manera está justificado, pues con la adquisición de la planta, la JAPAC incrementaba su infraestructura y patrimonio en aproximadamente 700 millones de pesos, y se liberaba de pagar 6 millones mensuales a la compañía. La segunda deuda recién asumida no es tan “benigna”, cierto que se adquirió para cumplir con una obligación jurídica; también es cierto que fue respaldada por el cabildo, es decir, el cuerpo de regidores que representan a la ciudadanía en el ayuntamiento, pero no tendrá un beneficio común, pues los recursos serán canalizados a un particular, según lo determinó el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo de ese entonces. Lo peor es que serán incluidos como parte del presupuesto municipal de 2016, menguando con ello las finanzas que podrían destinarse a obras públicas que beneficien a los culiacanenses.⁷⁵

Estos ejemplos, aunque diferenciados uno de otro, nos permite observar la magnitud del compromiso económico y social del ayuntamiento hacia la sociedad;

⁷⁴ Quintana Roldan, Carlos, *op. cit.*, p. 442.

⁷⁵ *El debate, Deudas doblemente onerosas, México*, 28 de octubre, 2015.

por un lado encontramos una erogación de más de 300 millones de pesos a efecto de adquirir una planta tratadora de aguas residuales, misma que era propiedad de particulares y en virtud del alto costo que representaba el de pagar 6 millones de pesos mensuales a dicha compañía, se decidió por parte del municipio a su adquisición, cabe hacer mención también, que este compromiso fue adquirido por administraciones pasadas, y en donde desde hace tiempo el ayuntamiento había pretendido anular dicho contrato de concesión administrativa, incluso este asunto llegó a tribunales administrativos; sin embargo ante compromisos pactados y firmados por dichas administraciones pasadas, no le quedó más remedio al municipio de comprar dicha empresa; el segundo caso de endeudamiento municipal tiene otra connotación, ya que no tendrá un beneficio común, pues los recursos como se dijo serán canalizados a un particular.

6. Profesionalización del servicio público

El tema de la profesionalización del servicio público, se ha convertido en un lugar de convergencia de las distintas agendas de aquellos que comparten un interés por lo que sucede con los ámbitos locales de gobierno. El municipio se encuentra inmerso en un escenario amplio y plural, en donde conviven un sin número de actores interesados. El escenario que presenta la nueva geografía política del país, con gobiernos de distintos partidos hace que los diversos actores implicados en las administraciones públicas municipales estén sujetos a permanentes presiones que los obliga a eficientar su gestión.

Siguiendo con este tema podemos decir que si para el gobierno federal ha sido lenta la evolución de la profesionalización del servicio público, para los gobiernos estatales y municipales ha sido mucho más relativa y en ocasiones casi inexistente.

Existe un consenso entre los estudiosos del municipio acerca de una de las funciones más importantes, y la más visible para la sociedad, que es la prestación de los servicios públicos. De hecho, de la calidad y cobertura con que se lleve a

cabo dicha función, el gobierno municipal es merecedor de reconocimientos o de reprobación por parte de la población.

En 1983, el artículo 115 constitucional tuvo una serie de modificaciones encaminada a fortalecer la institución municipal, reconociéndole entre otras cosas, un ámbito específico de acción, como lo es la prestación de ciertos servicios públicos.

Uno de los propósitos fundamentales de esas reformas fue precisamente descentralizar la función estatal de prestación de los servicios públicos, buscándose con ellos eficientar y, por tanto, dar una respuesta más rápida y oportuna a los ciudadanos en dicha prestación. En consecuencia, se busca que esta mejore, tanto en cobertura como en calidad.

No obstante, a 35 años de la citada reforma constitucional, la realidad es que en las mayorías de los municipios no se ha alcanzado aún, ni siquiera mínimamente, una satisfactoria prestación de servicios públicos. Tal situación obedece a diversas causas, pero nosotros nos limitaremos solo a mencionar la falta de implementación de un servicio civil de carrera.

Se entiende por servicio civil de carrera, como lo define Rosa María Guerrero Virgen: "...la racionalización de todos los procesos de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la vigencia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos".⁷⁶

En este concepto encontramos la búsqueda de la prestación de un servicio llevado a cabo en forma profesional, en razón de que el prestador del mismo ha recibido una preparación y capacitación para el mejor desempeño de su actividad, y que a través de cierto tiempo lo ha venido aplicando en beneficio social.

Por lo que se refiere a las legislaciones locales, tal como nos lo dice Salvador Valencia Carmona, "...en las constituciones y leyes orgánicas

⁷⁶ Guerrero Virgen, Rosa María, *El servicio civil de carrera municipal*, México, Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, núm. 14 y 15, INAP, 1984, p. 24.

municipales de algunas entidades se ha acogido de manera más o menos amplia la necesidad de instaurar el servicio civil de carrera. Sin embargo, lamentablemente se observa todavía la carencia de una política general y sistemática de los municipios del país en tan importante materia”.⁷⁷

Quizás el comentario anterior de Valencia Carmona, lo aduce como una consecuencia ante la limitación de ingresos que los municipios del país de manera recurrente lo señalan, y en donde se presenta una limitación para poder cumplir con los servicios públicos y hacer posible la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la comunidad; el hecho pues, de crear y sostener económicamente una área profesional del servicio público, implicaría desviar recursos más comprometidos hacia la propia población.

Las administraciones municipales del país no han introducido a su práctica criterios explícitos de carácter funcional y técnico para determinar el ingreso, promoción y permanencia de su personal. Las iniciativas estatales y municipales en esta dirección son todavía incipientes y excepcionales. En gran medida, de aquí depende el soporte organizacional para que los municipios puedan responder a su creciente responsabilidad en la estructura del estado. Los sistemas de profesionalización son necesarios para impulsar la calidad de la administración, su capacidad instrumental, así como la continuidad y articulación eficiente con el desarrollo municipal.

Como parte de su autonomía en materia administrativa y sin excluir lineamientos generales, que podrían añadir los poderes legislativos de los estados, la reglamentación municipal es el marco adecuado para concretar específicos sistemas de profesionalización municipales. La heterogeneidad entre los municipios obliga a que existan diversos escenarios de profesionalización, que no obstante deben contemplar un conjunto básico de principios comunes.

Los primeros esfuerzos que se han llevado a cabo para respaldar la profesionalización del servicio público local han tenido como punto de partida,

⁷⁷ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa – UNAM, 2006, p. 214.

precisamente, la administración de los recursos financieros; por ejemplo, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) ha diseñado un sistema de capacitación y certificación para tesoreros municipales, que pretende divulgar las habilidades mínimas requeridas por quienes ocupan esos cargos, en función de sus obligaciones comunes.

CAPÍTULO TERCERO

SISTEMA FEDERAL Y FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

I. Concepto de estado

Existen diversas teorías que tratan de definir al estado, se trata de todo un estudio acerca de su esencia, de sus elementos y a partir de ello buscar las palabras que sean acorde para poder entender al ente que constituye una de las figuras más importantes no solo para el derecho, sino también para cada una de las ciencias que tratan de entenderlo.

El estado tiene tres elementos esenciales; territorio, pueblo y poder, su conjunto constituye el estado, sin ánimo de querer crear un concepto sino de identificar sus elementos, para una mejor comprensión analizaremos:

El territorio es la demarcación geográfica donde el estado tiene asentada su población y su gobierno por medio de sus instituciones, es el espacio donde éste puede ejercer su soberanía, tiene plena injerencia en los asuntos propios y donde ningún otro estado puede intervenir en la toma de decisiones. El poder es ejercido sobre un espacio que solo es limitado por otros estados, es por ello que es prescindible que para poder constituirlo se encuentre perfectamente demarcado cuál es su alcance; que cada estado tenga delimitado su territorio solo puede entenderse por la historia, los antepasados empezaron por elegir el lugar donde se asentarían, posteriormente a ganar más territorios cuando la población incrementaba; desde la aparición del estado ha sido importante que haya fronteras que delimiten su poder, al menos en el estado como lo conocemos hasta hoy, así ha sido, por un lado crea un derecho de exclusividad sobre una demarcación y por otro limita la fuerza coactiva que puede ejercer el estado.

Por lo tanto podemos afirmar, citando a Kelsen que: "...el espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal es lo que se llama territorio."⁷⁸

⁷⁸Kelsen, Hans, *Teoría general del estado*, México, ed. Coyoacán, 2004, p. 181.

El segundo elemento, pueblo, es entendido como un conjunto de personas, diferenciado de otros porque comparten un mismo espacio, una misma cultura, idiosincrasia, costumbres, lenguas; estas características les crean una identidad.

Es el elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público soberano. Kelsen señala que son el conjunto de individuos cuya conducta humana se encuentra regulada por el orden jurídico nacional. En un estado democrático es quien se encarga de tomar las decisiones en cuanto a las directrices del estado, son quienes detentan los derechos civiles y políticos.

El tercer elemento es el poder, una fuerza natural por medio de la cual unos hombres someten a otros, para Georg Jellinek: "...es la voluntad que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones."⁷⁹

Pero dicha fuerza de coerción debe estar legitimada para que pueda ser obligatoria y propia del estado, lo que le da a ese poder la legitimación, es la norma, esto es, el poder del estado habrá de ser un poder jurídico, es tan necesario el poder en el estado que sin él no podría entenderse, ya que el estado es poder en sí mismo. El poder es único e indivisible, de la forma en cómo en cada estado se ejerza, es como habrá de estar dividido, pero únicamente para ese efecto.

El gobierno es a quien se encomienda la responsabilidad de sostener y guiar al estado, procurando el bien común y en quien se ha depositado el poder para ejercer coacción para lograr su fin, es en quien se deposita la tarea de que el estado cumpla sus fines, las formas de gobierno no pueden aislarse del entorno social bajo el cual operan.

Partiendo del supuesto de conocer los elementos que forman un estado podemos concluir con su definición, para lo cual hemos de identificar que existen

⁷⁹Jellinek, Georg, *Teoría general del estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 394.

diferentes teorías que consideran que los elementos anteriormente descritos son insuficientes para definir lo basto del concepto estado.

Para el maestro Jorge Fernández Ruíz el estado es:

...el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya en alguna medida, otra u otras de sus partes.⁸⁰

Con el maestro Jorge Fernández Ruíz, entre lo sobresaliente de su concepción de estado es la presencia de una parte dominante que fijará sus objetivos a alcanzar, además de la presencia de los otros elementos que ya se mencionaron (territorio, pueblo y poder).

Para Aurora Arnaiz Amigo: "...el estado es la agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común."⁸¹

Este concepto en particular lo considero breve pero muy conciso, es decir, completo en su expresión.

En forma similar a los anteriores conceptos, Francisco Porrúa también cita a los elementos componentes de un estado, mismos expresados para la búsqueda del bien común, como a continuación lo describe.

Sostiene que: "...el estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que

⁸⁰Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa, UNAM, México, 2008, p. 19.

⁸¹ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 12.

crea, define y aplica un orden jurídico que estructura a la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.⁸²

Para Miguel Covián Andrade: “...el estado es una forma de organización del poder político, soportada y apoyada en una estructura normativa (derecho) que la hace practicable y tiende a legitimar su ejercicio”.⁸³

Para este autor, su atención se centraliza en el ejercicio del poder legitimado por la norma jurídica, omitiendo la presencia de pueblo y territorio.

Cabe destacar que además de los elementos esenciales ya descritos anteriormente, también nos encontramos con dos elementos nodales de gran relevancia, la soberanía y el derecho.

Por lo que para efectos de la presente investigación, el estado lo entendemos como la organización política suprema de todos los pueblos, conteniendo elementos esenciales como el pueblo, territorio y poder; y elementos nodales como son la soberanía y el orden jurídico, es decir, el Derecho.

1. Estados simples

También llamados Estados Unitarios, es la forma común de un estado, englobando el concepto anteriormente descrito, su organización política en todo su territorio tiene un solo poder soberano, generalmente establecido conforme a la división de poderes tradicional, se caracteriza porque el poder es ejercido sobre toda la población y sobre todo un territorio, no existe pues el orden local.

Para Leonel Alejandro Armenta López: “...existe solo un aparato gubernamental que realiza todas las funciones del estado y su ordenamiento constitucional es también único. Por su parte, todos los gobernados están

⁸² Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del estado*, México, Porrúa, 1977, p. 190.

⁸³Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, Volumen 1, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., CEDIPC, 2004, p. 123.

obligados a obedecer, en términos de igualdad, las decisiones de sus gobernantes.”⁸⁴

Podemos darnos cuenta entonces, que en el estado unitario existe una centralización de las funciones, no existen partes autónomas lo que impide que se dé la descentralización.

2. Estados compuestos

Son aquellos que se organizan para una mayor competitividad, es la unión de dos o más estados, dentro de esta clasificación encontramos al Estado Federal y a la Confederación de Estados.

La manera en cómo están organizados depende de a que figura se atiende, primeramente tenemos que por un lado los estados se subordinan a un estado nuevo formado por los territorios y población de los estados miembros en quien recaerá la soberanía, quien tendrá presencia internacional. Por otro lado la unión de estados únicamente para ser competitivos, pero sin ceder soberanía.

A. Confederación de Estados

Es la unión de estados independientes, ninguno se somete a otro pero por un acuerdo se unen para ser competitivos, para tener una presencia en el exterior y así prestarse ayuda mutua. La confederación va más enfocada a que los estados miembros tengan una economía más estable, exista paz entre ellos. Es preciso aclarar que debido a que no existe un poder superior al de cada uno de los estados miembros lo único que por lo que se encuentran sujetos es por la propia conveniencia de cada estado. Pueden existir para efecto de administración órganos supremos que estarán conformados por miembros de los propios estados, tomando como premisa que todos los acuerdos de la confederación serán aprobados por la voluntad de los miembros, reiterando que no se pierde la soberanía porque existen órganos representantes de la confederación.

⁸⁴ Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Porrúa, 2010, p. 46.

B. Federación

Se trata de una forma de organización que tiene su principal antecedente en la independencia de las trece colonias (hoy Estados Unidos de Norteamérica), a raíz de lo cual deciden constituirse en una Federación, ejemplo que siguieron los Estados Latinoamericanos, y cuyo sistema adoptó el Estado Mexicano.

Se da cuando de la unión de estados surge un nuevo estado, cada uno de los estados conserva su individualidad pero ceden soberanía, por lo que en la vida internacional existirán como un solo estado, el estado federal.

En la actualidad muchos estados son una federación, debido a las ventajas que se generan a raíz de la descentralización de funciones, algunas corrientes consideran que los estados miembros conservan su soberanía y otros tantos consideran que lo único que poseen es autonomía, por lo que posteriormente explicamos cada cual y que implicaciones tienen.

Miguel Covián nos dice que es imposible considerar que los estados miembros de una federación posean soberanía ya que están subordinados a la misma, por lo que considera que ni siquiera debiera llamárseles estados, sino que lo correcto es denominarlos, entidades federativas, de la misma manera considera que se trata de entes autónomos. “Forman parte de la federación, unidades políticas conformadas por un territorio, por una población, por un orden jurídico y por un poder propios, pero no soberanos, en tanto se hayan sujetos a la soberanía federal”.⁸⁵

El argumento principal de Miguel Covián, tiene que ver con la ausencia de soberanía en el caso de los estados miembros de la federación.

Debemos puntualizar que la conformación de la federación es el descentralizar funciones y hacer que el estado funcione de una manera más eficaz, que haya una solución más cercana a los problemas de un determinado territorio.

⁸⁵Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 318.

La federación se caracteriza porque la unión se hace mediante una constitución, misma a la que se adhieren todos los estados miembros, ya que en ella se plasmará la voluntad de cada uno de constituirse en esta nueva forma, por la cual se fijaran competencias y será su norma fundamental.

La federación es pues, una forma de estado por la cual varios de estos se unen por medio de una constitución, cuya finalidad es descentralizar funciones para una mayor eficacia y su separación es aceptada ya que se unen de manera permanente.

II. Concepto de entidad federativa

Desde el punto de vista geográfico, una entidad federativa o estado federal, es una instancia de división territorial, así todas las naciones poseen en común, una extensión determinada de tierra en cuya propiedad colectiva están enclavados las de los estados, municipios, pueblos, familias, etc.

A partir de las consideraciones de la ciencia política, la entidad federativa es un espacio de gobierno, con facultades, atribuciones y competencias para poder ejercer el poder público dentro de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular. Por lo tanto, le corresponderá tener los medios propios y necesarios para lograr la cohesión social, coadyuvando a la integración nacional.

Desde la perspectiva jurídica, la entidad federativa es componente de un orden jurídico integral llamado federación, materializado en la constitución, en la que se señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades, asimismo se considera autónoma en cuanto su régimen interior, debiendo adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, de acuerdo a las bases que señala el artículo 115 constitucional.

En términos históricos y sociológicos la entidad federativa es el resultado de un proceso de integración de valores particulares, unida por lazos de tradición

histórica, entre los que destacan la cultura, costumbres e integración económica, política y social.

Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano las define de la siguiente manera: "...las entidades federativas son los estados miembros que integran parte del estado federal. En otros estados se les denomina provincias".⁸⁶

Es importante definir a las entidades federativas, ya que las mismas son parte esencial de la federación reconocidas expresamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 43, ya que fueron ellas las que le dieron vida al Estado Federal cuando por propia voluntad decidieron delegar su soberanía para crear un ente superior que las dirigiera, conservando para si su autonomía política, financiera y social.

1. Naturaleza jurídica de las entidades federativas

Dentro del régimen federativo, las entidades federativas representan porciones del Estado Federal con determinados arbitrios característicos que brevemente describiremos a continuación.

Las entidades federativas son entes con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho a partir de su Constitución Federal. Con esta personalidad, los estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos y morales que no están colocados en la situación de autoridad. Consiguientemente, las entidades federativas no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales de derecho público que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o constitución que la implantan. El atributo de la personalidad jurídica es una de las notas que distinguen a los estados como miembros del Estado Federal, de los departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente el estado

⁸⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, p. 181.

central y que, en rigor, no son persona morales, sino divisiones político-administrativas con base en una desconcentración territorial de las funciones públicas.

Como ya lo hemos mencionado, las entidades federativas del Estado Federal son personas jurídicas reconocidas y reguladas por la constitución a partir de su artículo 41 constitucional que a la letra dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados en lo que toca a su regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

2. Fundamento constitucional

El fundamento constitucional del sistema federal en nuestro país se encuentra en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se transcribe:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Del artículo anteriormente transcrito, se desprenden los siguientes conceptos:

- a) Es una república. Se llama república al sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por medio de representantes y por un término limitado. Este carácter la distingue de la monarquía.
- b) Representativa. En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del

ejercicio del poder legislativo, que ejercen los diputados y senadores a nombre de la nación mexicana.

- c) Democrática. Es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos. El estado mexicano es soberano, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.
- d) Federal. El federalismo es por definición una forma de estado, en la que entidades autónomas se unen para crear un órgano superior que las dirija.

3. Autonomía de las entidades federativas

La autonomía de las entidades federativas es una de las principales características del Estado Federal, razón por la cual creemos importante realizar un estudio de dicha figura, en principio exponiendo los conceptos que algunos tratadistas han aportado al respecto, su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos que los estados obtienen ante la federación y por último el derecho constitucional estatal.

Ignacio Burgoa estima que: "...la autonomía de los estados se da en las siguientes materias:

- a) Autonomía democrática, en el sentido de poder elegir o nombrar a sus órganos de gobierno.
- b) Autonomía constitucional, en cuanto que pueden darse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la carta federal y sin contravenir los mandamientos de esta.
- c) Autonomía legislativa, traducida en la expedición de leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que no transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución Federal, ni manifiesten incumplimiento a las obligaciones estatales en ellas consignadas.
- d) Autonomía administrativa, en lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno.

- e) Autonomía judicial, para dirimir conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal.”⁸⁷

Para este autor es importante la forma en que se desglosan los diferentes tipos de autonomías, mismas que son reconocidas a las entidades federativas a partir del contexto de nuestra Constitución Federal.

Al respecto, Enrique Sánchez Bringas establece que:

...en ese sentido la existencia y organización interna de los estados y de sus órdenes normativos son definidos por los ordenamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Toda posible organización de esas entidades, empezando por la autonomía, debe apegarse puntualmente a las normas constitucionales del Estado Federal Mexicano. La Constitución Federal determina la existencia, organización, atribuciones que correspondan a los estados a través de tres tipos de normas, las que atienden a su existencia y autonomía, las que definen las bases de su organización y aquellas que regulan su competencia frente a la federación.⁸⁸

Para este autor, la participación directa o indirecta de los estados, está regulada a partir de nuestra Constitución Federal, quien delimita su competencia dentro del Pacto Federal.

4. Diversas acepciones de autonomía

A efecto de poder entender mejor el significado del término de autonomía, cito a algunos tratadistas que han trascendido en el contexto jurídico con sus obras, dentro de las cuales encuentran el sustento doctrinal para explicar su significado normativo en el Estado Federal Mexicano; posteriormente de manera personal destaco lo importante del mismo.

⁸⁷ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1989, p. 414.

⁸⁸ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2000, p. 544.

Felipe Tena Ramírez define a la autonomía de la siguiente manera: "...la doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia de que gozan los estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su constitución. La autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo".⁸⁹

Por otro lado, Jorge Carpizo al respecto dice que: "...la autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo un campo que jurídicamente no se debe traspasar".⁹⁰

En el mismo sentido Ignacio Burgoa opina que: "...la autonomía expresa la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre sus principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena".⁹¹

Por todo lo anterior, cabe destacar que la autonomía de las entidades federativas estriba en:

- a) Darse su constitución, la cual es la base y fundamento de toda legislación local, y que es la forma en la que a través de esta se desenvuelve y expresa la autonomía, ya que estas contienen lo que puedan realizar y lo que se sustrae a su potestad.
- b) Reformar su propia constitución siguiendo las normas que ella misma señala.

5. Diferencia entre autonomía y soberanía

Sobre este tema Felipe Tena Ramírez opina que:

...este contenido es el que hemos dado a la palabra soberanía: el poder que está por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas.

⁸⁹Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 131.

⁹⁰ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 98.

⁹¹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 412.

Soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de una ley suprema, que tiene una nación.

Autonomía es la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los estados de la federación.

La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia de que gozan los estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su constitución.⁹²

En el mismo sentido, Jorge Carpizo considera que: "...desde el punto de vista jurídico, soberanía es el poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar".⁹³

Considero que ambos conceptos están íntimamente ligados, es decir, palabras menos o palabras más, coinciden los dos autores en el significado y alcance de los dos términos.

Asimismo, Ignacio Burgoa establece la siguiente diferencia:

...la soberanía y autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La primera, como lo hemos dicho, es sobre todo capacidad de autodeterminación, o sea, un estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación característica de la soberanía. Por el contrario, la autonomía expresa la facultad de darse sus propias normas, pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas,

⁹²Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 19.

⁹³Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 98.

obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena.⁹⁴

Para este último autor, considero que explica todavía de una mejor manera, la diferencia esencial entre ambos términos; y en donde la Constitución Federal es el eje sobre el cual giran las entidades federativas de una manera limitada y restringida.

Sin embargo, Alexander Hamilton afirma que las entidades federativas nunca pierden su soberanía generando de esta forma un régimen de cosoberanías, tal y como se puede a continuación:

...la completa consolidación de los estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejarían estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva a los estados unidos por dicho instrumento.

La necesidad de una jurisdicción concurrente, en ciertos casos, resulta de la división del poder soberano; y la regla de que los estados conservan en toda su plenitud todas las facultades de las cuales no se desprendieron explícitamente a favor de la unión, no es una consecuencia teórica de esa división, sino que está claramente admitida en todo el texto del documento que contiene los artículos de la constitución propuesta.⁹⁵

A diferencia de lo expresado por los autores anteriormente referidos, mismos que, implícitamente señalan una pérdida de la soberanía en los estados, Hamilton dice que no se pierde la soberanía, ya que conservan su autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior, siendo esto último, lo que ha generado diversidad de opiniones en torno a estos dos términos.

⁹⁴ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 412.

⁹⁵ Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p.127.

Una vez transcrito lo anterior, queda claro que la soberanía se puede entender como el poder supremo, que no hay nada por encima de este, y por autonomía, la facultad de las entidades federativas a autodeterminarse en su régimen interior, respetando los principios constitucionales a que se obligaron en virtud de la aceptación del Pacto Federal.

III. Distintivos de un sistema federal

El sistema federal cuenta con una serie de características propias que le permiten diferenciarse de un sistema centralista, unitario o de cualquier otra forma de organización política, dichos rasgos, serán contemplados a partir de cinco principios característicos de los estados federales que a continuación se explica.

Como primer principio, se considera la unión de los estados miembros para crear un órgano político de carácter nacional, con la finalidad de fortalecer la seguridad pública del todo ante posibles intervenciones extranjeras o rebeliones internas, de representación política a nivel internacional y como reguladora de las normas económicas que imperen en su territorio.

Al respecto, Hans Kelsen ejemplifica las potestades con las que el poder federal cuenta para mantener su objetivo, en el que se destaca claramente la seguridad pública como cuestión fundamental de dicha unión:

...Entre las materias que en un estado federal corresponden usualmente a la competencia de la federación, se cuentan todos los asuntos extranjeros y, por tanto, de manera específica, la conclusión de tratados internacionales, la declaración de guerra, los tratados de paz y el control de las fuerzas armadas. Esto equivale a sostener que el ejército, la marina y la fuerza aérea son órganos de la federación, no de los estados miembros, quienes, como tales, para nada intervienen en los asuntos exteriores.⁹⁶

El segundo principio que se contempla en un sistema federal, es lo relativo a la república democrática. Si bien, al hablar de república y de democracia nos

⁹⁶Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y el Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 376.

referimos a dos conceptos diferentes, el grado de interrelación en la teoría y la práctica, permite considerarlos de manera homogénea, ya que resulta difícil considerar una república autoritaria así como una democracia sin participación ciudadana.

Lo anterior busca garantizar las libertades políticas, en base a las garantías constitucionales que ayuden a fortalecer la república en favor del interés general, y de una democracia sólida y lo bastante madura para contar con un mecanismo político que garantice el cumplimiento del bien común.

La importancia por garantizar el respeto de los derechos políticos de las personas, tiene su interés primordial en evitar fomentar un gobierno autoritario en el que:

...Es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella; pues si no fuere ese el caso, un grupo de tiranos que lleven a cabo la opresión mediante una delegación de sus poderes, pueden aspirar a la calidad de republicanos y reclamar para su gobierno el honroso título de república. Es suficiente para ese gobierno que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo, y que la tenencia de sus cargos sea alguna de las que acabamos de especificar; ya que, de otro modo, todos los gobiernos en los Estados de la Unión, algunos funcionarios del gobierno son nombrados tan solo indirectamente por el pueblo".⁹⁷

El tercer principio, es lo relacionado a la división de poderes, cuestión fundamental dentro del equilibrio en la distribución y limitación de facultades de la federación, con la finalidad de evitar transgredir las atribuciones de carácter estatal, así como también, de usurpar funciones entre los propios poderes de la unión. Para su desempeño, los Poderes de la Unión se dividen en tres, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

⁹⁷Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 159.

El Poder Legislativo se efectúa de manera bicameral, es decir, se deposita la función legislativa en dos cámaras, una conformada por los representantes del pueblo (cámara de representantes o diputados) y otra en representación de los estados miembros de la federación (cámara de los estados o senado), y tiene como atribución principal la creación de leyes y los reglamentos jurídicos que guíen la vida política de la sociedad en el estado.

El Poder Ejecutivo se encuentra investido en una sola persona, electa democráticamente y proveniente de la sociedad, con la principal función de llevar a cabo la aplicación de las normas que rigen al Estado para conseguir el bienestar político, social y económico de la sociedad.

El Poder Judicial, se establecerá como el máximo tribunal encargado de dictar sentencia en la búsqueda de justicia, mediante la interpretación de las leyes vigente que rigen el aparato jurídico del estado, en un ámbito de competencia federal, ya sea de conflictos de estado-estado, estado-federación, particulares-gobierno o entre particular-particular.

La relación que se debe mantener entre los tres Poderes de la Unión, debe ser estrecha, sin embargo, la libre actuación y el respeto por el funcionamiento y las decisiones emitidas por cada uno de los poderes evita la confrontación entre estos, brindándoles a cambio, la autonomía necesaria para actuar en sus respectivos campos de acción, sin intromisiones que legalmente no se encuentren justificadas o contempladas por la ley.

El cuarto principio característico del federalismo y que se encuentra sumamente ligado a la presente investigación, es lo referente a la tributación, tema que se vislumbra como una necesidad de mantener todo el aparato legislativo, judicial y administrativo de los estados, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

Kelsen denota la importancia de que la federación cuente con dichas atribuciones, indispensables en los mecanismos de regulación de la actividad económica de la nación, teniendo en cuenta lo siguiente:

...Usualmente, el Estado Federal constituye una sola unidad aduanal y monetaria. Es importante, sin embargo, que la federación tenga el derecho de imponer y cobrar contribuciones para cubrir los gastos de su actividad en los campos de la legislación, el poder judicial y la administración de justicia. Mediante las leyes fiscales y militares de la federación, los individuos se encuentran directamente obligados al cumplimiento de ciertos deberes.⁹⁸

Importante resulta el tema de la tributación del estado, debido a que representa parte esencial del objeto del estudio que se lleva a cabo en esta investigación, explicando la necesidad de una tributación de índole federal, sin que esto signifique que los estados renuncien a las potestades para cobrar tributos a fin de cubrir los gastos necesarios para brindar los servicios públicos que están obligados a prestar.

El último principio, lo encontramos en la autonomía de los estados, misma que quizás podamos considerar como la característica más importante de un sistema federal, pues es la unión de los estados la que da origen al federalismo, siendo la misma distribución de atribuciones entre estados y federación lo que permite diferenciar un estado centralizado de un estado federal.

La autonomía anteriormente mencionada, surge de las capacidades de autogestión y control con los que cuentan los estados, siendo esto únicamente en su campo jurídico de actuación, pues de acuerdo a lo expuesto por Kelsen, una característica fundamental del federalismo es que:

...El Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los estados miembros poseen un 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, de tal manera que los mismos estados miembros pueden realizar, por medio de leyes cambios en sus propias constituciones.⁹⁹

⁹⁸Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 383.

⁹⁹*Ibidem.*, p. 378.

Entrelazar los últimos dos principios aquí mencionados, permitirá obtener un panorama general de lo que en materia de federalismo fiscal se busca, pues a partir de la atribución y distribución de las potestades federales y estatales para la tributación, es que se procederá al análisis de dicha situación en el contexto del federalismo en México.

Otra perspectiva importante en el estudio del federalismo, es la proporcionada por Karl Loewenstein, que en su Teoría de la Constitución considera que:

...La razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, a pesar de la reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de estados individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal.¹⁰⁰

Bajo la premisa descrita, se puede contemplar la visión de Loewenstein sobre el federalismo, situación que como bien se explica, surge a partir de una necesidad de los estados por homogeneizar sus diferencias étnicas y culturales, en la que la dispersión de las mismas, no permitiría una relación de armonía entre los habitantes de los territorios, ello por una serie de intereses en común que obliga a la creación de un estado federal.

Para Loewenstein, la confederación es una etapa anterior al estado federal que deciden unirse cuando los intereses políticos, económicos, militares, tradiciones, aspiraciones futuras, la consanguinidad o ascendencia y en algunas ocasiones el idioma, se vuelven intereses comunes entre los estados confederados, situación que los obliga a crear un poder central con su propia soberanía para ejercer un dominio entre los habitantes de los diferentes estados.

Según lo expuesto por el autor, tres son las principales características que identifican la conformación de un estado federal, mismas que representan las

¹⁰⁰Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, España, Ariel, 1976, p. 355.

condiciones necesarias para catalogar o diferenciar a un estado de otro como un modelo federal, para ello, es importante contemplar dichos requerimientos.

En primer lugar, la conformación de un estado federal obliga a la creación de una soberanía propia del poder central, separada y diferente de la de los estados que lo conforman, y aún más importante, es que esta soberanía se encuentra por encima de las soberanías locales, limitándolas de manera considerable y ejecutándolas con sus propios mecanismos de acción de poder de manera supranacional, sin la necesidad de su consentimiento.

El segundo rasgo característico lo representa la división de competencias entre el orden federal y los estados, misma que pretende dotar de las capacidades necesarias al poder central para su correcto funcionamiento, que le permita actuar de manera independiente, pero a su vez, otorgue libertades a los estados miembros en el desempeño de las funciones propias de su jurisdicción, capaz de permitirles una interacción entre la federación y sus jurisdicciones.

El último requisito de un Estado Federal, lo representa el ordenamiento legal que se encarga de garantizar las relaciones federales, mismas que se encuentran establecidas en un documento legal escrito, es decir, la Constitución como el máximo ordenamiento encargado de establecer las condiciones y los términos de la unión, representando además, el contrato formal con la que se instituye la federación de lo que Loewenstein denomina, la “alianza eterna”.

Es a partir de los tres elementos mencionados, que el autor da forma a lo que es su conformación de un modelo federal, el cual considera que: “...en la distribución de competencias yace la clave de la estructura del poder federal. Existe un mínimo irreductible de competencias federales que son indispensables en un auténtico orden federal”.¹⁰¹

Resulta trascendente lo anterior, puesto que en un parámetro importante dentro de los modelos federales, es la distribución de competencias, como

¹⁰¹ *Ibidem.*, p. 356.

mecanismo para determinar la centralización o la descentralización de las atribuciones, condición que permite caracterizar a estados federales en la teoría, pero centralizados en la práctica (sin convertirse por ello en estados unitarios o totalitarios), como en el caso de México, situación que se podrá ver más adelante.

IV. Diferencias entre forma de estado y forma de gobierno

Como hemos mencionado con anterioridad el federalismo es una forma de estado, lo cual nos lleva al problema de hacer la distinción entre forma de gobierno y forma de estado, que suele usarse sin distinción, cuando son ampliamente distintos.

Al respecto, Andrés Serra Rojas menciona, que como forma de estado se debe entender: "...la estructura o contorno de la organización política, es decir, a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas. La forma de gobierno hace referencia a los modos como están constituidos los órganos del estado. Es una visión parcial de la organización estatal, vista a través de la forma como se integra uno de sus poderes, el Poder Ejecutivo y como se relacionan sus funciones".¹⁰²

Asimismo, Francisco Porrúa opina que: "...la palabra estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía".¹⁰³

Considero que de la opinión de Andrés Serra Rojas y Francisco Porrúa, se desprenden similitudes en la diferenciación de ambos conceptos; misma situación que señala Ignacio Burgoa al externar su comentario al respecto.

Sobre esta cuestión Ignacio Burgoa nos dice que: "...el estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del estado que ejercen las

¹⁰² Serra Rojas, Andrés, *Teoría del estado*, México, Porrúa, 1990, pp. 549-550.

¹⁰³ Porrúa, Francisco, *op. cit.*, p. 456.

funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece”.¹⁰⁴

Por todo lo anterior se puede concluir que la forma de estado es el modo o manera de ser, de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea su gobierno, ya que este es algo del estado y para el estado.

V. Constituciones estatales

Como ya se ha establecido con anterioridad, la autonomía de las entidades federativas, es ejercida en su mayoría, al momento de que se elabora su constitución, ya que esta deberá contener todos los principios a seguir en su régimen interior, pero siempre observando que en virtud del pacto federal, en ningún momento la constitución local puede contravenir las disposiciones de la Constitución Federal.

Como en toda constitución, las locales no son la excepción ya que contienen su parte dogmática y la parte orgánica.

En cuanto a la primera, no es indispensable que figure en dichas constituciones, si se tiene en cuenta que las garantías individuales que consagra la Constitución Federal valen para todas las autoridades y significan por ello la primera limitación impuesta a la autonomía local. Es una práctica común entre las entidades federativas, repetir en el texto de las constituciones locales, las garantías que ya obran en la federal, pero hay que aclarar que como las garantías individuales, con relación a la autoridad, están consignadas en la Constitución Federal a título de restricciones mínimas, nada hay que impida a los constituyentes locales ampliar tales restricciones, ya sea en su contenido o en su número.

En la parte orgánica, la primera limitación de los estados al darse sus instituciones consiste en el deber adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división

¹⁰⁴ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 401.

territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases que precisa la Constitución Federal, en el artículo 115 de dicho ordenamiento.

Al respecto, Enrique Sánchez Bringas opina que:

...es la norma que determina la validez del orden normativo parcial de la entidad federativa, sin embargo, a pesar de su denominación, técnicamente no es una constitución. Carece de los atributos la norma constituyente porque su validez depende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea, de que positivice a esta. Además, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, las constituciones de los estados, se encuentran normativamente sometidas a las leyes federales y a los tratados internacionales.

En consecuencia, las constituciones de los estados no son normas constituyentes, son constituidas porque derivan de la norma básica del Estado Federal. Su contenido ideológico es determinado por aquella norma y necesariamente, la organización del estado también depende de ella. Podemos afirmar que solo son reguladoras de la validez de las normas que en sus órdenes jurídicos parciales derivan de ellas, leyes, convenios estatales, reglamentos, decretos y sentencias locales, desde el enfoque normativo pueden ser calificadas como normas orgánicas fundamentales de los estados.¹⁰⁵

A pesar de que es cierto que las constituciones de los estados están subordinadas a la Constitución Federal, también es cierto que las mismas son la ley fundamental al interior de las entidades federativas en todo lo que no comprenda la Ley Suprema, por lo que el derecho constitucional estatal existe aunque sea solo en los aspectos orgánicos.

¹⁰⁵ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 564.

VI. Derechos de los estados ante la federación

Como se ha expuesto, la entidad federativa está sujeta a los lineamientos que marque la Constitución Federal, pero también tiene derechos que exigir a la federación, los cuales tienen la misma fuerza, ya que se encuentran contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Jacinto Faya Viesca enumera de alguna forma

...los derechos que tienen las entidades federativas ante la federación:

- a) Tienen el derecho a conservar la extensión y límites que hasta hoy han tenido (art. 45 constitucional). En el caso de que existiera algún problema de límites de dos o más estados, corresponde a los Tribunales de la Federación resolver la controversia, resolución que será inapelable (artículo 104, fracciones VI y VII constitucional).
- b) A que los Poderes de la Unión los protejan contra cualquier invasión del exterior, dicho derecho se encuentra expresamente consagrado en el artículo 119 de la constitución.
- c) Tienen el derecho y la garantía política de organizar sus poderes públicos de acuerdo a la forma republicana de gobierno, este derecho y esta garantía, es a la vez, una obligación ineludible, y se encuentra comprendida en el artículo 40 constitucional.
- d) Derecho a pedir la protección federal en los casos previstos por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en todos aquellos casos en que se susciten controversias entre dos o más estados entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y los conflictos entre la federación y los estados. En estos casos, la constitución le encomienda la protección de estas formidables garantías políticas, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- e) Los estados tienen el derecho a participar en la formación de la voluntad federal, por el hecho de que la constitución establece una Cámara de

Senadores, los cuales son considerados representantes de los estados en la formación de las leyes.

- f) El derecho de los estados a gozar de la protección federal en los casos de desastres ecológicos, inundaciones, sequias, epidemias, etc., este derecho no está consignado en la constitución, pero si en el presupuesto de egresos en una serie de partidas presupuestarias para erogaciones de este tipo. Estamos en presencia de uno de los derechos económicos de los estados más importantes, y que se ha institucionalizado como una consecuencia de los principios de solidaridad política de la federación como forma política de gobierno.¹⁰⁶

Agregando un derecho más de los estados, incluso, motivo de este trabajo de investigación y también importantísimo en la vida económica del país y del sistema federal, es la participación a que tienen derecho las entidades federativas de las contribuciones especiales enumeradas en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional y que más adelante serán analizadas con detenimiento.

VII. Concepto de federalismo

Etimológicamente el origen del vocablo proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación conserva su carácter individual. Por ello, es conveniente citar algunas de las reflexiones de los algunos teóricos y estudiosos sobre el tema. Alexander Hamilton, autor de diversos artículos, señala que: "...el federalismo es una unidad en la diversidad, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación".¹⁰⁷

¹⁰⁶Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998, pp. 178-181

¹⁰⁷ Hamilton, Alexander, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 325.

Para este autor al federalismo no solo lo concibe como un proceso evolutivo, sino que también toma en cuenta su evidente unión con el constitucionalismo.

Jesús Reyes Heróles postula que: "...son los estados soberanos quienes celebran un pacto federal a través de sus representantes, por el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden; entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal".¹⁰⁸

Al igual que el autor anterior expresa lo importante que son las prerrogativas otorgadas por los gobiernos locales a la federación a través de una Constitución.

El federalismo es una forma de organización estatal que busca que cada una de las partes integrantes tengan su función, que cada entidad federada tenga su propia normatividad y organización propia, sin salirse de los lineamientos de la propia federación, sin invadir competencias; pero respetando la individualidad de cada miembro en cualquier aspecto, tanto político, como social o cultural; lo que se pretende al final es lograr un ente más fuerte y funcional, donde si bien cada uno se subyuga a dicho ente, también cada uno habrá de tener injerencia en cada una de las decisiones que se tomen con respecto al poder central.

El federalismo tiene como principal objetivo el que en el estado visto como un todo tenga dentro de su organización formas más simples, para que así se dividan las funciones y sea de una mayor facilidad el cubrir las necesidades generales, por lo que existe dentro de ese ente homogéneo una división competencial.

El federalismo como forma de organización política de un estado surge de la unión voluntaria de las partes que lo conforman, en el cual la cesión de derechos y libertades civiles y políticas son condiciones necesarias para la creación de un gobierno nacional, teniendo la seguridad del Pacto Federal como el elemento

¹⁰⁸ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 456.

central del modelo, por lo que a continuación, se esboza brevemente el federalismo como modelo político de un estado, considerando algunas de sus características y el funcionamiento del mismo.

El federalismo en México ha tenido cambios importantes a partir de 1980, modificando las relaciones intergubernamentales donde se ha emprendido una política acelerada de descentralización fiscal, transfiriendo montos crecientes de recursos para los estados y municipios, ampliando su participación en políticas sociales.

La estrategia del federalismo en México, se ha sustentado en la práctica y eliminación de la concurrencia impositiva, centralizando los principales impuestos en el gobierno federal, creando un amplio sistema de transferencias para compensar el desequilibrio vertical ocasionado.

Otro aspecto importante a considerar es la existencia de un pluralismo territorial, es decir, queda garantizada la existencia de las entidades inferiores sin importar su tamaño o capacidad y estas deben estar en competencia continua para generar los balances de poder al interior del sistema político, lo que habrá de garantizar la continuidad del sistema federal, pues recordemos que este es, antes que todo, un sistema político que defiende la expresión democrática de la sociedad y de las regiones.

VIII. Características del federalismo

Jorge Carpizo sintetiza y afirma que

...las características de un Estado Federal son las siguientes:

- a) Una constitución que crea dos órdenes; delegados y subordinados, pero entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- b) Las entidades federativas gozan de su autonomía y se otorgan por su propia ley fundamental para su régimen interno.

- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- d) Las entidades federativas deben poseer los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.¹⁰⁹

Su opinión al respecto se dirige a la soberanía y autonomía ya comentadas anteriormente en sus diferencias, mismas que plasman en las características de un Estado Federal.

Mientras que Francisco Porrúa cita a los elementos del estado como características del Estado Federal, y que a continuación se transcriben por el mismo autor.

...Las características del Estado Federal son:

- a) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los estados miembros.
- b) Una población que dentro del estado miembro forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esa población de los estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del estado federal. En relación con el estado federal los pobladores del estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.
- c) Una sola soberanía. El poder supremo es el del estado federal. Los estados miembros participan del poder, pero solo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la constitución les atribuye.
- d) La personalidad del estado federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras, una de Diputados y

¹⁰⁹Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1973, pp. 16 y 17.

otra de Senadores, siendo estos últimos representantes de los estados miembros. Los Diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; en esta forma, la cantidad de diputados varia con al aumento o disminución de la población. En cambio, el número de Senadores solo varia si aumentan o disminuyen los estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por estado.¹¹⁰

Alexis de Tocqueville señala que:

...la unión de las trece colonias norteamericanas fue formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales, tales como: protección en lo comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados; así como el gobierno de estos últimos siguió siendo el derecho común y la normatividad del gobierno federal fue la excepción. Una de las características principales de los Estados Unidos de América, que la Unión tiene por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos; el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las más poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y de las libertades humanas.¹¹¹

Es importante resaltar dos aspectos, el primero es que ninguno de los autores repite características, por lo tanto creo que podemos tomarlas todas en cuenta, en el segundo punto, se deriva de que los autores citados omiten como característica la distribución de competencias entre ambos órdenes de gobierno, propias del Estado Federal, la cual consideramos como la más importante de esta forma de estado.

¹¹⁰Porrúa, Francisco, *op. cit.*, p.463.

¹¹¹Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 231.

IX. Relación entre federalismo y descentralización

La relación entre federalismo y descentralización se da al considerar que la autonomía de los estados pertenecientes a una federación, significa un proceso de descentralización territorial del poder estatal, que va del gobierno central a los gobiernos locales. Por ello, considerar esta relación es indispensable para el desarrollo de la presente investigación.

Para Hans Kelsen, "...lo único que distingue a un estado unitario dividido en provincias autónomas, de un estado federal, es el grado de descentralización",¹¹² mismo que puede medirse por la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, involucrando un mayor compromiso y aumento de la responsabilidad entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

El proceso, como explica Kelsen, tiene su importancia dentro del sistema federal por las ventajas que presenta la manera de llevar a cabo las decisiones políticas, es decir, es un mecanismo eficiente del gobierno central y los gobiernos locales para mantener una forma adecuada de administrar cada entidad federativa a partir de las condiciones particulares de cada estado miembro.

Para tener presente lo que se considera como descentralización en el marco del federalismo, es importante considerar lo siguiente: "...solamente hablamos de descentralización cuando la organización se lleva a cabo de acuerdo con el principio territorial, es decir, cuando las normas de un orden jurídico se diferencian tomando en cuenta su ámbito territorial, aún cuando la diferenciación relativa a su ámbito personal de validez tiene el mismo efecto. Estos ámbitos territoriales de validez de las normas locales son a menudo llamadas provincias, y la descentralización implica entonces la existencia de las provincias".¹¹³

Dicho precepto, establece de manera más clara y precisa, el significado del proceso de descentralización política en las relaciones de un modelo federal, en el

¹¹²Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 376.

¹¹³*Ibidem.*, p. 363.

que la división de competencias entre la federación y los estados, se percibe como la manera adecuada de administrar el poder entre los órdenes de gobierno, que si bien interactúan en los diferentes campos de acción de un estado, se termina por respetar lo referente a la jurisdicción de cada uno.

Respecto al federalismo como forma de gobierno, Miguel Carbonell considera que: "...el federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su sustantividad, y que en esa virtud reclaman campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por si mismos normas jurídicas".¹¹⁴

Lo anterior demuestra la intrínseca relación del federalismo en el empleo y uso de la descentralización, ya que el gobierno federal al aceptar la existencia de gobiernos diferentes en su jurisdicción y su capacidad para auto regularse, proporciona un parámetro importante para conocer el nivel de descentralización con el que se rige un país con principios federales.

El empleo de la descentralización en un sistema federal, evita el considerar a los territorios miembros de la federación como una condición homogénea en sus características, siendo quizás esta, una de las razones más importantes de su uso en el federalismo, debido a la heterogeneidad de las condiciones que privan en los estados miembros de una federación, razón que permite considerar una importante dicotomía entre la descentralización y federalismo.

Si bien es cierto que la descentralización política representa parte fundamental en el federalismo, también es de suma importancia considerar la descentralización administrativa, ya que es el mecanismo por el cual se da cumplimiento a los ordenamientos y mandatos que surgen de los acuerdos políticos, situación sobre todo en la importante tarea de la recaudación fiscal.

¹¹⁴Carbonell, Miguel, *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 2003, p. 380

Por lo expresado anteriormente, es importante tener presente que la relación más importante entre federalismo y descentralización, se da por el hecho de que el federalismo es un mecanismo de descentralización política, que se da por la división de atribuciones entre los órdenes de gobierno de una nación para gobernar un territorio bajo su propia jurisdicción en total respeto al Pacto Federal.

La descentralización de atribuciones políticas y económicas retoma mayor importancia por la conformación del modelo federal que existe en México, principalmente en lo referente a la distribución de las potestades tributarias entre los órdenes de gobierno, ya que en términos de lo aquí planteado, se puede observar una realidad muy distinta entre lo que debe ser un modelo óptimo de federalismo y la situación que persiste en el país.

Importante resulta considerar como parámetro significativo la descentralización fiscal en México, ya que permitirá caracterizar el marco en el que se desenvuelve el federalismo en el país, contemplando la manera en que se llevan a cabo las relaciones políticas entre los órdenes de gobierno y aún cuándo se tratan específicamente los esquemas fiscales, se podrán obtener los elementos necesarios para caracterizar el modelo federal mexicano.

X. El federalismo mexicano

El desarrollo del sistema federal mexicano cuenta con características propias que permiten diferenciarlo de los diferentes sistemas federales en el mundo, esto si se consideran los procesos históricos que influyeron en la concepción de la adopción del federalismo como forma de organizaciones políticas del estado mexicano, circunstancias que permitirán entender el actual federalismo en el país.

El estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales en México deben considerar en primer término el significado del federalismo, pues la organización federal presupone la existencia de tres ámbitos de gobierno, con facultades para establecer su propio sistema tributario así como ejecutar sus decisiones en materia de gasto, situación que por sí misma provoca problemas, si tomamos en

cuenta que cada uno de los niveles gubernamentales tiene como base de su ingreso a la misma población, que también es la beneficiaria de los servicios públicos.

El estado federal se ubica en un lugar intermedio entre el estado unitario y la confederación de estados. El primero tiene un solo centro de decisión, por lo que sus regiones carecen de un gobierno autónomo; en cambio los estados confederados mantienen su autonomía decisoria y pueden tener relaciones con el exterior. En la federación, las entidades pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.

Las fortalezas de los modelos federales residen en su compatibilidad con sistemas económicos que aseguran la producción y provisión eficiente de servicios públicos, una reducción importante de costos como resultado de economías de escala en beneficio de la ciudadanía, el fomento de la innovación en el sector gubernamental como consecuencia de la experimentación que promueve un ambiente competitivo, una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, una mayor transparencia y responsabilidad de los servidores públicos, y finalmente, una mayor sensibilidad de las autoridades respecto a las preocupaciones regionales, estatales y municipales.

Sin embargo, aunque estas potencialidades son compatibles con el diseño de los gobiernos federales, existe una serie de factores institucionales, juicios de valor, la propia estructura política y social de cada país, que hacen muy difícil la estandarización de estos beneficios a cualquier sociedad, por lo que el grado óptimo de descentralización en un determinado país puede ser inadecuado para otro y viceversa.

En nuestro país, el gobierno federal tiene las funciones asignadas por la legislación a este orden de gobierno a través de la Constitución, misma que asigna poderes residuales y donde las potestades principales las ejerce la federación y en algunas ocasiones las entidades federativas.

La federación domina la mayor parte de los recursos públicos, además de tener una mayor capacidad política y administrativa.

El Ejecutivo tiene en muchos casos de resolver problemas locales, y refuerza la hegemonía federal. Los estados, como la federación, tienen a su vez injerencia sobre algunas funciones del orden municipal.

La falta de claridad en la asignación de potestades tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. Las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos necesariamente se prestan, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales.

Es decir, no queda claro cuál es el orden de gobierno que responde en un momento dado por deficiencias en los servicios. Adicionalmente, se vuelve más compleja la definición de políticas y la planeación.

Tomar parte en un sistema federal donde participan las 32 entidades, el federalismo fiscal, son las normas que regulan las interrelaciones financieras, de cómo obtienen sus ingresos y como los gastan.

El federalismo puede caer en contradicciones, por un lado es capaz de acumular mucho poder y, por el otro, su debilidad en un momento determinado.

Para responder a dichas críticas, las ciencias sociales utilizan dos argumento fundamentales: el primero se sustenta en la diversidad de los componentes del sistema, ya que este se constituye por varios estados o regiones que deciden unirse para fortalecerse hacia el exterior y mantenerse independientes al interior, de tal manera que es difícil que un organismo central pueda absorber el control total de las decisiones en materia de política pública, sin un consenso de las partes integrantes de la federación.

Por otro lado, la sociología política sostiene que la fortaleza del sistema reside en la posibilidad de la existencia de un gobierno central fuerte, al cual las partes integrantes delegan cierta autonomía, pero que de alguna manera siguen existiendo diferencias entre ellas, y el poder, en este caso, es ejercido

parcialmente por dichas entidades a partir de la descentralización de responsabilidades.

Lo más importante de los principios del federalismo, para que un grupo de regiones decida unirse, es el de la subsidiariedad y consiste en que todas las unidades de gobierno, sin importar su tamaño y que sean inferiores del gobierno federal, tienen y pueden ejercer su derecho de autogestionarse libremente en su interior, en tanto que limita a las unidades de orden superior (gobierno federal) el manejo de aquellos asuntos en los cuales las unidades inferiores se vean limitadas, tales como la defensa nacional, la política económica nacional y las relaciones internacionales, entre otras.

1. Breves antecedentes

Nettie Lee Benson considera que el primer antecedente del Sistema Federal surge en la época de la Colonia con el establecimiento de la Diputación Provincial, que tiene su origen en las juntas provinciales surgidas en España durante 1808, influenciada por la invasión francesa que obligó a promover el autogobierno de las provincias para administrar debidamente la obtención de recursos económicos y humanos que les permitiera hacer frente al ejército francés.

La configuración de las juntas provinciales, se enmarcó de manera temporal en el denominado “Reglamento de Provincias”, haciendo que las juntas provinciales fueran “...el conducto por el que el gobierno comunicaría al pueblo las ordenes y cuantas providencias estimase convenientes para la defensa de la patria en contra de los franceses y habrían de administrar todos los negocios que el gobierno les confiase”.¹¹⁵

El uso y empleo de las juntas, en un principio se desarrolló únicamente en territorio español, sin embargo, pronto se hizo hincapié en trasladar dicho mecanismo a territorio americano, es decir, a las colonias pertenecientes a la

¹¹⁵Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 22.

Corona española, en el que se encontraba la Nueva España, mismo que hoy día conforma México como nación independiente.

Ante la posibilidad de implementar el mecanismo de juntas provinciales en territorio americano, diferentes diputados de los territorios de América, tuvieron una participación más activa al respecto, pues dicho mecanismo les significaba mayor independencia política en su territorio respecto del gobierno español, lo cual en términos generales, buscaba debilitar la influencia de la Corona en las decisiones políticas de las provincias.

Tiempo después, cuando se aplicó el modelo de las juntas provinciales en América, la representación y el trabajo activo de José Miguel Ramos Arizpe (considerado el padre del federalismo mexicano), ayudó a llevar a cabo la realización de dicho objetivo, estableciéndolas en la Constitución firmada el 18 de marzo de 1812 bajo el nombre de “diputaciones provinciales”.

Al respecto, Benson considera lo siguiente: “...la diputación provincial fue la institución más interesante, entre las establecidas por la Constitución española de 1812, desde el punto de vista del papel que representó en la evolución del estado federal mexicano”.¹¹⁶

Es necesario resaltar que este proceso transformó de manera radical la relación entre la Colonia y el gobierno de España, pues en principio se dio la creación de únicamente 6 diputaciones provinciales en el país, además de eliminar al Virrey como figura política, fortaleciendo la imagen del Jefe Político que rendía cuentas con el ministro de asuntos de ultramar, y cosa aún más importante, es la independencia entre los diferentes jefes políticos de cada diputación.

Fundamental resultó la división territorial para el desarrollo de las provincias, pues les significó una mayor autonomía de las decisiones emanadas de la Corona española, ya que debilitó la influencia de los políticos españoles en los territorios de la Nueva España, objetivo principal de los representantes americanos en la aprobación de su instauración.

¹¹⁶*Ibidem.*, p. 21.

Desde su creación las diputaciones fueron adquiriendo cada vez más atribuciones, ya que se constituyeron como las máximas instancias en el repartimiento de las diferentes atribuciones en sus territorios desapareciendo en gran medida la figura del Virrey y concediendo mayor importancia al Jefe Político de México como autoridad suprema de las diputaciones dentro del territorio y conforme a sus límites jurisdiccionales.

Lee Benson nos comenta, que el nombramiento de Juan O'Donojú como Virrey de la Nueva España por parte de Fernando VII, el cual a su vez revocó todos los decretos de las Cortes, trajo consecuencias jurídicas en el desempeño de las diputaciones, estas acciones no tuvieron demasiada relevancia, pues en 1821 los consejeros de Fernando acordaron que la figura del Virrey no existía dentro de la Constitución de 1812, además del inicio de la guerra de independencia.

2. El federalismo como identidad institucional

Cabe recordar, que durante el proceso en que se instrumentaron las diputaciones provinciales, se gestaba el movimiento de independencia en el país y en España privaba la lucha con Francia, por lo que se debe contemplar que no fue mucho el tiempo que permaneció este modelo, sin embargo, el aporte que brindó ayudó a establecer muchas bases de lo que hoy es el federalismo mexicano.

Una vez superado el proceso de independencia y ya en la vida del México independiente, nos comenta León Javier Martínez Sánchez que: "...el 24 de febrero de 1821, Iturbide hace una proclama de independencia reconocida con el nombre de Plan de Iguala. En él se señala la adopción de un régimen monárquico para el nuevo país y el reconocimiento del Imperio de Fernando VII o el que nombrara la junta provincial en el defecto de que este o los de su dinastía no quisiesen venir".¹¹⁷

¹¹⁷Martínez Sánchez, León Javier, *Historia del federalismo en México y sus perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 65.

Lo anterior significó indudablemente un retroceso para el federalismo mexicano, sin embargo, poco fue el tiempo en el que se mantuvo dicho régimen, debido sobre todo, a la fuerte oposición político-militar de la época, ya que las provincias no aceptaron el Imperio de Iturbide y menos un régimen monárquico, como forma de gobierno, provocando alianzas de los generales Antonio López de Santa Anna, Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria para derrocar la monarquía.

Con la firma del Plan de Casa Mata el 1 de febrero de 1823 entre Santa Anna y el general José Antonio Echávarri, se terminó el Imperio de Iturbide el 31 de marzo de 1823, dando paso a la implantación de un triunvirato conformado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino, además de convocar al Congreso para llamar a nuevas elecciones y la instauración del federalismo como forma de organización política del nuevo estado.

Durante el periodo comprendido entre la disolución de la monarquía y la adopción del nuevo régimen político, las provincias se erigieron libremente, siguiendo y haciendo caso de los lineamientos del poder central por convicción, sin embargo, la mayoría de sus acciones y decisiones eran tomadas por decisión propia y sobre todo, con una total y completa autonomía del poder central.

Finalmente, el 7 de noviembre de 1823 se instauró el segundo Congreso Constituyente, contando con la presencia de José Miguel Ramos Arizpe en función de presidente de la Comisión de la Constitución, misma que aprobó el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que establecía al país como una nación bajo el régimen del sistema federal.

El 3 de octubre de 1824 se aprobó en el Congreso la denominada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, conformada por 171 artículos divididos en 7 títulos, y que en su artículo 4 señaló: La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal, postulado que mantuvo su esencia en la Constitución de 1857 y en la actual Constitución de 1917.

En palabras de Miguel Carbonell, la implementación del modelo federal en la constitución de 1824, se dio en gran medida por las presiones políticas de los grupos liberales del Congreso, sin embargo, considera que "...el federalismo no sirvió para conjuntar realidades dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas, heredadas del periodo colonial".¹¹⁸

Lo anterior, tiene validez si consideramos los más de 300 años de ocupación española en México bajo un sistema político altamente centralizado, caracterizado por la figura del Virrey que fungía con las atribuciones del Rey de España, y que a pesar de la implementación de las juntas provinciales en 1808 y las diputaciones provinciales de 1812, los años de experiencia que tuvieron las provincias no fueron los suficientes para superar la tradición centralista del país.

La Constitución de 1857, surgió como consecuencia del contexto histórico que enmarcaba la época, eran los primeros años del México independiente y las luchas internas por el poder eran una constante entre los liberales y conservadores, aunado a la dificultad de un país con extenso territorio (mucho de él sin poblar), ocasionando la pérdida de gran cantidad del mismo y una deplorable situación económica, consecuencia de la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

El 11 de marzo de 1857 fue publicada la Constitución Política de la República Mexicana, conformada por 128 artículos que se dividieron en 8 títulos y que en su artículo 40 estableció la forma de organización política que adoptaba la nación y que a la letra expresa 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".

Fundamental resulta tener en claro lo establecido en dicho artículo, pues emplea las características a que nos convocan los teóricos del federalismo; en

¹¹⁸Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 380.

primer término, la creación de una república democrática, y en segundo lugar, a los estados como instituciones libres y soberanas para buscar la unión que permita crear un cuerpo federal capaz de brindar mayor seguridad a la alianza.

La Constitución de 1857 representó para México un gran avance, caracterizada por su ser liberal, esta Constitución declara las garantías individuales, proclama la abolición de la esclavitud, la libertad de expresión y prohíbe los títulos de nobleza en nuestro país, implantando el federalismo y la república representativa distribuida geográficamente en 25 Estados y un Distrito Federal, quedando pues materializado en este documento el Pacto Federal, en el cual se estipula una alianza en la que todos los estados soberanos acuerdan ceder ciertos de sus derechos a la federación para el bien general de la República Federal.

La decisión de que México fuera una federación era de esperarse, ya que desde la segunda mitad del siglo XVII las naciones más poderosas y desarrolladas adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico, sin embargo la influencia más fuerte del federalismo en México fue la Constitución de los Estados Unidos de América y las instancias locales de gobierno creadas dentro de la monarquía española.

Es en esta Constitución de 1857 en la que se estableció que México fuera una república representativa, democrática, federal dividida en tres principales órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal y tres poderes: Poder Legislativo Federal, depositado en un Congreso bicameral: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; Poder Ejecutivo, el cual ejerce el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Poder Judicial.

El modelo de organización político-jurídico a través del cual se definieron las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno (gobierno federal, gobiernos estatales y gobiernos municipales), se establecieron en el artículo 117 de esta constitución y se le denominó distribución de competencias, las cuales

establecen que tendrán una distribución igualitaria operando en un mismo territorio ordenamiento locales con supremacía federal.

Este carácter centralista del federalismo, se vio aún más reforzado durante el Porfiriato, ya que en esta etapa se hicieron adecuaciones constitucionales con la finalidad de otorgar más poder a la federación por encima de las Cámaras y de los gobiernos estatales, esto por supuesto era una manera de mantener un poco más de control en un país que entraba a un nuevo siglo con una gran inestabilidad política, económica y social, donde las constantes luchas entre los liberadores y conservadores no cesaban. Una de las modificaciones más importantes en el ámbito económico sería la centralización de facultades fiscales, dejándolas prácticamente en manos del Poder Federal, a partir de ese momento desaparecieron las aduanas interestatales y las casas de moneda estatales.

Más adelante en la Constitución de 1917, la cual seguía firmemente la línea centralista, se formalizarían gran parte de estas atribuciones arbitrarias de poder federal, las cuales ampliaron considerablemente su margen de acción y de poder, sin embargo, uno de los principales problemas en la redacción de esta constitución, es que no se esclarecieron las competencias tributarias entre los distintos niveles de gobierno.

XI. La Constitución de 1917 y el federalismo

Para 1917, la situación que imperaba en el país era de una enorme problemática en todos los sentidos de la vida nacional, en donde el proceso revolucionario alteró la estabilidad del país, sin embargo, el 5 de febrero de 1917 se proclamó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), misma que impera como norma suprema del orden jurídico del país hasta nuestros días.

Debido a que la Constitución de 1917 se mantiene vigente, para su análisis, se considera la legislación actual que incluye todas las reformas hechas hasta hoy día, lo que permitirá contar con una visión más reciente de los temas relativos al

federalismo en el país, así también, de todo lo que tenga que ver con lo relacionado a la situación fiscal.

El primer artículo que se debiera mencionar es el ya expresado artículo 40 de la Constitución de 1857, pero como mantiene las mismas atribuciones de la época se omitirá para no repetir lo mismo, contemplando en segunda instancia, el artículo 124 de la Constitución de 1917, debido a que representa una concesión importante a los estados de la federación, razón trascendental de este estudio y que a la letra menciona: las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Como bien lo establece el artículo 124, la CPEUM, es el ordenamiento legal que pretende regular y legislar en materia federal, sin embargo, legisla de manera inherente en cuestiones que repercuten a los estados, dejando por un lado una ambigüedad entre lo que puede hacer o dejar de hacer cada una de las órdenes de gobierno.

De igual manera, en los diversos artículos que componen la constitución, se establece el sistema federal con la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno en diversos rubros, además, se establece la elección democrática, para los diversos cargos de elección popular, así también, se otorga parte de la soberanía a la federación, reconociendo la soberanía de los estados, generando los principios del federalismo mexicano.

Característica importante del federalismo mexicano, es el establecimiento que se ha hecho de los diferentes tipos de facultades en la constitución, y que se encuentran en función de la relación que guardan las entidades federativas y la federación, mismas que han sido estudiadas y denominadas por los teóricos en la materia como facultades coincidentes, coexistentes y concurrentes, definidas de la siguiente manera por Enrique Quiroz Acosta:

...facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades pueden realizar por disposición constitucional y están establecidas

en dos formas: una amplia, cuando no se faculta a una o a otras a expedir las bases o cierto criterio de división y por otra parte una restringida, cuando la facultad se confiere a una y a las otras, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar las bases o un cierto criterio de división. Las facultades coexistentes son aquellas que en una parte de la misma facultad corresponde a la federación y la otra a las entidades federativas; las facultades concurrentes son entendidas como aquellas que es facultad de una de las dos competencias (federación o estados) pero que mientras esta no la ejerza, la otra puede legislar o actuar, hasta tanto la haga la facultada.¹¹⁹

XII. Federalismo fiscal

En el marco del federalismo, los ingresos fiscales representan parte fundamental en la sustentabilidad del estado, teniendo como factor importante la recaudación y distribución de los mismo entre las entidades de la federación, por ello, el tema del federalismo fiscal surge como una premisa importante en el desempeño de un gobierno federal, situación que prevalece en el contexto de la conformación del estado mexicano.

Para Hugo Carrasco,

...el federalismo fiscal es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de los servicios públicos y a la obtención de los recursos para hacerlo se ejerce a nivel nacional como subnacional, y su ejercicio se encamina primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones interesadas. El federalismo también se entiende como el patrón de descentralización de la facultad de determinar los servicios que cada nivel de gobierno debe prestar y la forma de financiarlos.¹²⁰

¹¹⁹Quiroz Acosta, Enrique, *Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pp. 45 – 46.

¹²⁰ Carrasco, Hugo, *Derecho fiscal constitucional*, México, Harla, 1993, pp. 473-474.

De esta manera, cito el concepto que Hugo Carrasco elabora en torno del federalismo fiscal, tratando de hacerlo completo, manifestando la importancia de la descentralización fiscal a efectos de cubrir de una mejor manera las necesidades sociales de cada región del país.

Juan Francisco Corona afirma que como federalismo fiscal debe entenderse: "...la forma de organización que se encarga de las relaciones entre los diversos niveles de hacienda, así como el proceso a través del cual se determinan las diferentes etapas en que se articula, y su objetivo consiste en alcanzar un equilibrio entre la difusión espacial de los efectos externos entre las diversas haciendas, garantizando cierto nivel de economías de escala en la producción".¹²¹

Para este autor, el federalismo fiscal se refiere a las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que establecen los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal. En gran medida los problemas particulares de las haciendas locales son el resultado de la eliminación de competencias en materia de ingreso y gasto público definidas en el pacto constitucional para cada nivel de gobierno. Desde esta perspectiva la problemática hacendaria del interior de cada hacienda pública forma parte del objeto de estudio del federalismo fiscal, mismo que se traduce en un proceso legal administrativo y político orientado a revertir las desventajas de la descentralización para mejorar la eficiencia y la equidad, tanto en el ámbito macroeconómico como en el microeconómico e institucional.

El federalismo fiscal a diferencia del federalismo como forma de estado, es que se refiere solamente a las relaciones intergubernamentales en materia de ingreso y gasto público entre las haciendas públicas de los diferentes niveles de gobierno que operan en un nivel federal.

Por lo anteriormente expuesto, en este apartado se analizan los lineamientos que caracterizan al federalismo fiscal dentro de un sistema federal, considerando el caso de México como ejemplo para evaluar el desempeño del

¹²¹Corona, Juan Francisco, *Introducción a la hacienda pública*, España, Barcanova, 1998, pp. 19-20.

sistema en el país, tomando en cuenta la relación entre los órdenes de gobierno, para contemplar la situación que existe en el área de los recursos fiscales, es decir, del federalismo fiscal mexicano.

1. ¿Qué es el federalismo fiscal?

Como primer punto, es necesario conocer el campo de acción del federalismo fiscal dentro de un sistema federal, mismo que por definición lo comprenderemos de la siguiente manera:

...el federalismo fiscal representa a la distribución territorial del gasto público entre las distintas entidades gubernamentales de un modelo federal, teniendo entre una de sus manifestaciones más características, la distribución de competencias y responsabilidades entre las entidades que suscriben el pacto, así como la asignación proporcional y equitativa de los recursos captados por el estado federal, distribuido a través de indicadores preestablecidos para cada uno de los gobiernos subnacionales.¹²²

Como bien se explica, el federalismo fiscal utiliza básicamente los principios de un sistema federal, en el que la distribución de funciones entre los órdenes de gobierno, es quizás, la parte más importante y característica del modelo, con la idea de buscar un equilibrio en la recaudación y distribución de los ingresos que el gobierno federal o estatal lleva a cabo.

El concepto de federalismo fiscal, se sustenta bajo la idea que un sistema federal no significa la regionalización de un país, sino la integración de varios estados a dicho sistema, dentro de una coordinación entre diferentes niveles de gobierno y que uno no sea superior a otro. De lo anterior, se desprende que las funciones de los niveles de gobierno se basan principalmente en aspectos políticos, económicos y sociales. Estos tres aspectos se conjugan dentro del concepto de federalismo fiscal centrándose sin duda en el aspecto económico.

¹²²Plasencia de la Torre, Gloria María, *El federalismo fiscal en México*, Propuestas de modificación tendientes a fortalecer el municipio en su potestad recaudatoria y eficiencia administrativa, México, UNAM, 2009, p. 67.

Un problema importante, en el tema del federalismo fiscal es la asignación de las responsabilidades, en dos ámbitos, una la asignación del gasto y por otra parte, atribución de cobrar impuestos.

La asignación en materia de impuestos se refiere a las facultades entre niveles de gobierno para imponer diferentes contribuciones, y la forma de distribución de los recursos, lo que requiere una coordinación entre los diferentes niveles.

El problema más importante, en cuanto al gasto o distribución de los recursos obtenidos por ambos niveles de gobierno, es que los recursos sean tratados de la mejor manera; la diferencia entre los estados y municipios, regiones, presentan diferentes necesidades que no pueden ser sufragadas de la misma manera que otros, por lo tanto, no existe un criterio uniforme sobre cómo deben ser distribuidos los recursos de la federación.

Adquirimos dos conceptos principales para un mejor repartimiento de los recursos como son la eficiencia y la equidad en la distribución. La eficiencia se refiere a la adecuada asignación de los recursos para lograr obtener todas las ventajas posibles de dichos recursos y por su parte la equidad se refiere a la justa distribución de esos recursos de acuerdo a las necesidades de toda la sociedad.

El concepto de eficiencia lo podemos identificar como el efecto de una política pública esperada, es decir, que produzca los efectos esperados.

En cuanto a la equidad, algunos autores, la definen como sinónimo de justicia, lo que significa equilibrio entre dos partes.

El sistema fiscal mexicano recae en un marco legal que ha tratado de ser más eficaz en dos aspectos; uno de ellos son las atribuciones para el cobro de impuestos y por otra parte la asignación de los recursos. Es así, donde en este marco legal, se definió que el mejor mecanismo para que se eficiente la recaudación fue la centralización principalmente de los impuestos directos y en ciertos casos, de los impuestos indirectos como el IVA, de esta forma se trató de

evitar distorsiones. Por otra parte, algunos impuestos sobre factores de poca o nula movilidad son recaudados por estados y municipios.

Este marco legal se manifiesta en la Constitución Federal y es puesto en marcha por medio de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los ingresos percibidos por los estados, son recursos que permiten satisfacer la demanda de los bienes y servicios públicos, sin embargo, la recaudación de los mismos, tiene que darse en base al respeto y apego de principios únicos que permitan contar con una tributación acorde a las realidades económicas, políticas y sociales de cada estado.

Dentro de los acuerdos institucionales que surgen en el marco del federalismo fiscal se tienen que considerar las relaciones horizontales y verticales que se suscitan, ello como referencia para determinar las condiciones de equilibrio en la distribución de atribuciones entre la federación y las entidades, y entre las entidades mismas, con la finalidad de contar con un federalismo fiscal más acorde al federalismo político.

En el federalismo fiscal, se pueden encontrar con relaciones horizontales y verticales, mismas que pueden representar situaciones de desequilibrios en el marco de las finanzas públicas, tanto de manera horizontal como de manera vertical, para comprender la situación, es importante considerar que como lo señala Marcela Astudillo Moya: "...los desequilibrios verticales ocurren cuando los ingresos asignados constitucionalmente al gobierno federal y a los estatales no corresponden a sus responsabilidades de gastos".¹²³

El reflejo de una inadecuada distribución de competencias tributarias entre los diferentes órdenes de gobierno, conlleva consigo al desequilibrio fiscal, mismo que es considerado así por la relación jerárquica que supone la relación federación-estados-municipios y que dependiendo las condiciones de cada país, puede ser en mayor o menor medida la dispersión de los ingresos en cada orden.

¹²³Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos de federalismo fiscal, el caso de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM, 2009, p. 21.

De igual manera, las relaciones horizontales se entienden por lo que a continuación se describe, conforme lo cita Astudillo Moya: "...el desequilibrio horizontal ocurre cuando las capacidades de ingresos de las diferentes unidades constituyentes varían de tal manera que no puedes proveer a sus ciudadanos con la misma categoría de servicios sobre las bases de niveles comparables de impuestos".¹²⁴

A diferencia de los desequilibrios verticales, las relaciones horizontales hacen referencia a la condición que guarda cada elemento de un mismo orden de gobierno, y que en términos fiscales, se refiere a la capacidad de ingresos que tienen las entidades federativas o los municipios de una misma entidad, en relación a las relaciones estatales y municipales respectivamente, es decir, la relación que guardan estados con estados y municipios con municipios.

Dentro del marco del federalismo fiscal, es necesario contemplar un factor muy importante y que es característico del federalismo, como lo es el proceso de descentralización, condición que en términos fiscales se refiere a lo que expresan Edith Navarrete y Edgar Sansores: "...en la teoría del federalismo fiscal la descentralización desempeña un papel muy importante, ya que precisamente esta disminuiría la distancia entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de recursos fiscales".¹²⁵

El principio de la descentralización relacionado al federalismo fiscal, permite mejorar los mecanismos de recaudación y distribución de los recursos fiscales entre los gobiernos locales y la federación, permitiendo que la tributación entre los órdenes de gobiernos se lleve a cabo de manera equilibrada, para evitar que el gobierno federal o los gobiernos locales concentren un alto porcentaje de los mismos, provocando una dependencia excesiva de los recursos y un centralismo fiscal.

¹²⁴ *Ibidem.*, p. 22.

¹²⁵ Navarrete Marneou, Edith y Sansores Guerrero, Edgar, *El federalismo fiscal en México*, México, Revista de investigaciones en ciencias sociales, económicas y administrativas, núm. 4, 2006, p. 113.

La búsqueda primordial de la implementación de un modelo federal es la nivelación de responsabilidades entre la federación y los miembros que la componen, por lo cual, el modelo del federalismo fiscal que se busca analizar aquí, debe de contar con condiciones tales como la equidad en la distribución de potestades tributarias entre la federación y sus elementos, así como la capacidad de recaudación fiscal entre cada orden de gobierno

2. Federalismo fiscal en México

La historia de la recaudación fiscal en México, tiene sin duda alguna, muchos antecedentes que pueden caracterizarla como un sistema de centralismo fiscal, sin embargo, por concepción del sistema político y por su diseño constitucional, se considera como un sistema federal que implementa el federalismo fiscal como mecanismo de distribución de los recursos entre sus entidades federativas.

Para empezar, es necesario tener en claro lo que el federalismo fiscal en México tiene como características. Para ello se considera el siguiente planteamiento que tratan de explicar tanto Edith Navarrete como Edgar Sansores, de la siguiente manera:

...el sistema federal mexicano busca una distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos estatales. Aunque estos objetivos no se alcancen plenamente, el sistema federal permite normativamente que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de decisión y se superen las dificultades reales que supone relacionar las entidades federativas con diferentes intereses, tradiciones y grados de desarrollo económico y social.¹²⁶

La distribución del poder entre la federación y las entidades federativas, es una situación pendiente de atender con profundidad en el país, ya que factores históricos y políticos, no han permitido contar con las condiciones necesarias para desarrollar los mecanismo que faciliten dicho objetivo, pues a pesar de que

¹²⁶*Ibidem.*, p. 115.

constitucionalmente se configure el federalismo, de igual manera, se limita la autonomía de las entidades federativas.

Las excesivas limitaciones jurídicas que caracterizan el modelo federal mexicano, fomentan de manera importante los desequilibrios fiscales en los ingresos de las entidades federativas, e inclusive de los propios municipios, ya que verticalmente la federación concentra más del 80% de los recursos fiscales y horizontalmente existen diferencias de más del 100% del presupuesto per cápita entre una entidad federativa y otra.

3. Objetivos del federalismo fiscal

Si se considera la posibilidad que tiene el federalismo fiscal de combinar la centralización con la descentralización, su tarea principal será entonces determinar el nivel óptimo de descentralización fiscal mediante una asignación adecuada de competencias en los diversos ámbitos de gobierno que conforman una federación.

Su potencial como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios. Tal vez por esta estrecha relación hay una tendencia a considerar como sinónimos la descentralización y el federalismo fiscal.

En este contexto, el poder central tiene la responsabilidad de todas aquellas funciones que, por su naturaleza nacional y movilidad, rebasan el ámbito local o regional y que de no reconocerse de esta manera provocarían serias distorsiones en la asignación eficiente de los recursos públicos. De la misma manera, los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) pueden ser más eficientes y eficaces en el desempeño de funciones que se circunscriban a su localidad y a factores cuya movilidad no rebase su jurisdicción. Sin embargo, el conflicto se manifiesta en el terreno de los recursos financieros necesarios para cumplir con las competencias asignadas.

La tendencia de los países en desarrollo, sobre todo latinoamericanos, es la extralimitación de los gobiernos centrales en la concentración de funciones y recursos que, de acuerdo con la teoría, les corresponderían a los gobiernos subnacionales. Este marcada centralismo disminuye el potencial del modelo federal, anulando los beneficios de la descentralización en términos de una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos en un contexto de mayor transparencia, responsabilidad y sensibilidad de las preocupaciones locales.

XIII. Relaciones fiscales intergubernamentales

Unos de los problemas más complejos, difíciles e importantes con que se enfrentan la mayoría de los países que poseen o quieren adoptar, una estructura fiscal descentralizada, es el reparto de competencias económicas entre los poderes centrales y los poderes autónomos. La cuestión es compleja por la diversidad de objetivos que se persiguen, la variada gama de instrumentos de que se dispone y las complicadas relaciones y yuxtaposiciones existentes entre ambos. La dificultad del tema proviene, básicamente de la imposibilidad casi absoluta que existe de dar una respuesta, técnicamente viable y políticamente factible, que satisfaga mínimamente los objetivos perseguidos. Por último, la importancia del tema es obvia. De cómo se articulen finalmente estas relaciones dependerán cuestiones tan fundamentales como el mayor o menor desequilibrio interregional, la mayor o menor eficacia en la asignación de recursos por parte del sector público y, en última instancia, la propia viabilidad de la organización fiscal del estado.

Desde luego, estos problemas no están limitados a los países federales, las fuertes presiones por la reestructuración del sector público son evidentes hoy en día en países con distintas formas de gobierno y fases ampliamente diferentes de desarrollo económico. Wallace Oates explica que "...el progresivo deterioro de los servicios públicos dentro de nuestras ciudades, los crecientes déficit presupuestales y los niveles continuamente decrecientes de tributación local y

estatal, han convencido a muchos observadores de que algo está equivocado en la distribución de funciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno”.¹²⁷

Así pues, las relaciones impositivas intergubernamentales representan un problema de gran importancia para todo estado por sus profundas repercusiones; en particular para el caso de los estados federales se ha dicho que cuando las diferentes unidades de gobierno no logran el equilibrio interno entre los ingresos y los gastos, el sistema fiscal no subsistirá a largo plazo, puesto que llegará el momento en que alguna de las unidades no podrá cumplir adecuadamente sus funciones.

¹²⁷Oates, Wallace, *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo, Núm. 25, Madrid, 1977, P. 3.

CAPÍTULO CUARTO

CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

I. Consideraciones generales

La solidez o fragilidad de las finanzas públicas en cualquier economía, es en gran medida, reflejo de la fortaleza o debilidad de su pacto fiscal. Bajo esta premisa, la fortaleza de las finanzas públicas del estado federal, dependen del equilibrio existente entre la solidez de su hacienda pública y la de las haciendas públicas subnacionales (entidades federativas y municipios). El pacto, que los países realizan para regular sus relaciones, intergubernamentales, legitiman el papel del estado federal y su jurisdicción en el campo de las responsabilidades económico y social, buscando un primer objetivo que es el equilibrio de potestades en sus tres órdenes de gobierno y, al interior de estos, equilibrio de facultades entre los poderes que los conforman.

Las finanzas públicas de los países de América Latina, a través del pacto fiscal han experimentado progresos significativos, aún cuando en México subsisten problemas en su capacidad recaudatoria y en la redistribución de los recursos fiscales, limitando los avances alcanzados, particularmente en relación con la hacienda pública municipal. Por tal motivo, la consolidación macroeconómica de esos países requiere aún, de acuerdos políticos y pactos hacendarios que involucren a los tres órdenes de gobierno, para determinar lo que corresponde hacer al estado federal y legitimar así, el nivel, composición, tendencia en la aplicación del gasto público y corresponsabilidad recaudatoria.

Son las políticas públicas, el instrumento que los gobiernos tienen para determinar los roles que el estado federal debe de desempeñar en la estrategia de desarrollo económico de un país debidamente integrado, mediante acuerdos que permitan a los gobiernos subnacionales participar de manera organizada tanto en la aplicación del gasto como en la búsqueda de las fuentes de financiamiento del mismo, es decir, descentralizar ambas funciones. La viabilidad financiera del

estado federal es posible en la medida que exista una correcta composición de las potestades fiscales y/o hacendarias, es decir, en este último caso, que involucre sus cuatro funciones básicas; ingreso, gasto, patrimonio y endeudamiento, esto será posible con la institucionalización de sistemas justos de redistribución, cuyos objetivos sean - entre otros - la reforma jurídica del estado federal y el compromiso del gobierno de incorporar en ellas la corresponsabilidad de los gobiernos subnacionales, en especial el municipal.

En México, el estado federal asigna recursos a los gobiernos subnacionales, para el cumplimiento de las demandas nacionales que se proyectan en los presupuestos públicos, a partir de la compatibilización entre necesidades de la población y disponibilidad de recursos, se trata pues, de una decisión económica que pretende ser satisfactor de necesidades múltiples con recursos limitados, tanto en lo nacional como en lo regional y local. Los recursos en todos los casos dependen de la capacidad recaudatoria del sistema fiscal así como su capacidad de endeudamiento, los niveles de descentralización, la propia composición del Congreso de la Unión y la periodicidad con la que se discuten los presupuestos. La capacidad de respuesta a las demandas sociales, por consecuencia, no están aseguradas por la simple necesidad de su existencia, lo que es una asimetría característica del subdesarrollo.

El monto de los recursos requeridos se determinan en los presupuestos públicos, es en ellos, donde se establecen las fuentes de financiamiento y sus reglas de aplicación, el sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF) – en México – es el instrumento jurídico que concentra los acuerdos de los tres órdenes de gobierno, convirtiendo el pacto fiscal en política pública, como responsabilidad, esta última del estado federal en su ámbito nacional, incorporando con base en el análisis objetivo de las tareas y responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno del sector público en el desarrollo local, regional y nacional, con programas consistentes, financiables, selectivos, sustentables y sostenibles, manteniendo el equilibrio macroeconómico básico, esto es, el que permita que la consolidación del equilibrio fiscal sea una realidad.

Según Adolfo Arrijo Vizcaíno, la coordinación fiscal "...consiste en la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la ley se otorga a las subdivisiones políticas en rendimiento de los tributos federales en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de las mismas autoridades competentes."¹²⁸

En el caso de México no estamos de acuerdo en que así sea, ya que la Constitución no ha establecido ni las aportaciones, ni las participaciones que deben darse a los estados ya que su creación es a partir de la Ley de Coordinación Fiscal.

Con la coordinación fiscal se ha permitido que la responsabilidad de establecer tributos sea ejercida en forma organizada y negociada por los dos niveles de gobierno que son el estatal y el federal, así que, dependiendo el grado de centralización que esté inmiscuido en las decisiones de la política tributaria, es la manera en que se reducen la independencia y la autonomía de los gobiernos de las entidades federativas y en contraposición se van fortaleciendo las del Gobierno Federal.

No obstante, se deben reconocer los riesgos de la descentralización, entre los que se encuentran; el descuido en la prestación de servicios públicos, por la disminución de la capacidad de gestión o por el desinterés de los nuevos responsables en el ámbito local. Otro riesgo de la descentralización con efectos en la macroeconomía, es el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y la natural preocupación del estado federal por el incumplimiento de sus pagos, lo cual ha sido una práctica común en países de Latinoamérica, particularmente en los que tienen modelos federales como es el caso de Brasil y Argentina.

II. Origen de la coordinación fiscal en México

A partir de que se logra la independencia de México resulta complejo estructurar una forma adecuada para llevar a flote el Estado que emergía, se

¹²⁸Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, México, Ed. Themis, 1999, p. 24.

intentaba seguir con los lineamientos de una monarquía. Poco tiempo pasó para que se dieran cuenta que el modelo elegido no daba los resultados esperados; en la Constitución de 1824 fue cuando se adopta por primera vez la idea de una Federación, teniendo como modelo al Estado vecino del norte; y si bien es cierto, el territorio no surgió de la unión de Estados previamente establecidos como tal, también lo es que las provincias formadas estaban perfectamente delimitadas y lo que se pensaba lograr era adecuar esta forma de Estado por la pertinencia y acierto que tenía la descentralización. En el país existían dos grupos opuestos que propugnaban por ideales conservadores e ideas liberales, es por ello que en 1835 por ideas conservadoras se estipulan las llamadas Bases Constitucionales que pusieron fin al sistema federal, dando paso a un modelo centralista donde el territorio se dividió en departamentos.

En 1836 se promulga la nueva Constitución de corte centralista, donde los territorios quedan divididos en departamentos y en donde el poder se concentra en el gobierno federal; en 1857 se establece de nueva cuenta la Constitución de 1824 de corte federal.

Después de la pérdida de casi la mitad del territorio, por causas del centralismo, ya que resultaba complejo desde el centro dar solución pronta a los departamentos del norte, quienes eran los más alejados, de esa desprotección y abandono en que se tenían esos territorios, se aprovechó el país vecino para apropiarse de esa gran parte del territorio mexicano.

Dentro de esta investigación, en cuanto a antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, encontramos que Emilio Margáin Manautou, nos dice que "...las raíces del mismo se encuentran en la doctrina, legislación y jurisprudencia argentina, ya que en ese país surgió la tesis de que para un solo territorio debe existir un solo impuesto, y de que, para este efecto, el único ente

que debe crear impuestos es la federación, y esta otorgar participaciones a los estados y municipios.”¹²⁹

Lo expresado por el autor anteriormente citado tiene relevancia para el desarrollo de una adecuada política financiera, ya que de esta manera se trata de evitar la doble tributación, que en el caso de nuestro país, se origina en el ejercicio de las distintas competencias en materia de creación de tributos, cuando hay concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno.

Antes de la aparición de los primeros fundamentos claros de la coordinación fiscal, el escenario fiscal reinante era el de la coexistencia de tributos federales, estatales y municipales que gravaban una misma materia, lo que convertía al sistema tributario en el país en algo complejo, debido a que cada ámbito de gobierno poseía sus leyes fiscales (frecuentemente contradictorias entre sí) que hacía que el gravamen se transformara en forma desproporcional e impedía el cumplimiento voluntario de la obligación fiscal.

Los problemas derivados de esta desorganización de las finanzas públicas se observan en la convocatoria girada a los gobernadores de los estados por el Ingeniero Alberto J. Pani, cuando fue Secretario de Hacienda y Crédito Público bajo la presidencia del General Plutarco Elías Calles; el citado Secretario de Estado entre otras cosas, señalaba que “...la multiplicidad de tributos produce indebidas sobre posiciones de impuestos que, al estorbar o, en algunos casos, impedir el desarrollo del comercio y de la industria y poner trabas, por tanto, al progreso nacional mantiene el monto de las recaudaciones fiscales muy debajo de su valor máximo compatible con la potencialidad económica de la república.”¹³⁰

La concurrencia de facultades en la Constitución motivó que se realizaran intentos de distribución de competencias fundamentalmente tributarias, primero mediante las Leyes de Clasificación de Rentas (1824 - 1868). Posteriormente con

¹²⁹Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2007, p. 259.

¹³⁰Pani, Alberto J., *La política hacendaria y la revolución*, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 1926, citado por Astudillo M., Marcela, *La distribución de los impuestos entre federación, estados y municipios en el siglo XX*. México, Textos breves de economía, UNAM, marzo de 2001.

diversas tendencias asumidas y recomendadas por las tres reuniones denominadas Convenciones Nacionales Fiscales, de 1925, 1933 y 1947; entre cuyos objetivos principales se puede señalar la asignación o delimitación de fuentes impositivas entre los tres ámbitos de gobierno, la búsqueda de bases para la unificación de los sistemas tributarios estatales y municipales y su coordinación con el sistema federal, la búsqueda de otorgar recursos suficientes a los distintos niveles de gobierno, entre otros. En el fondo, lo que se buscaba era poner fin a la anarquía fiscal y a los excesivos cobros impositivos.

Al respecto, Alonso Pérez Becerril, nos explica que los constantes cuestionamientos sobre el reparto de impuestos entre los diversos niveles de gobierno, "...motivaron que se llevaran a cabo una serie de Reuniones Nacionales de Funcionarios y Causantes: Primera Convención Nacional Fiscal 1925; Segunda Convención Nacional Fiscal 1933; Tercera Convención Nacional Fiscal 1947; Primera Convención Nacional de Causantes 1947; Segunda Convención Nacional de Causantes 1948; Tercera Convención Nacional de Causantes 1950."¹³¹

Resulta interesante hacer referencia a la primera convención nacional fiscal porque de esta manera es posible tener una visión federal de la problemática ya muy antigua de las relaciones fiscales en México. Con el fin de ubicar el contexto en el que se desarrolla esta convención realizada en 1925, y que constituye la primera reunión de asamblea que intentó solucionar los problemas de concurrencia fiscal y delimitación de campos impositivos originados en la Constitución de 1917, es necesario tomar en cuenta algunas características de esta época.

Prácticamente, en 1925 se está al fin de un periodo de grandes perturbaciones sociales y desorganización económica en el que ni siquiera existían cuentas públicas de la hacienda local, mucho menos se podía esperar una política fiscal estructurada. Ya desde entonces, en las fuentes de ingresos públicos tenían poca importancia los impuestos; pero en esta época, en parte se

¹³¹Pérez Becerril, Alonso, *México fiscal: Reflexiones en torno al sistema fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2004, p. 48.

explicaba por la poca actividad económica, y por otro lado, porque las fugas de los recaudadores de renta junto con los fondos y registros fiscales, sucedía cada vez que una de las facciones beligerantes tomaba la población. De esta manera, los ingresos públicos locales se basaban en la emisión de papel moneda y en los préstamos tanto del gobierno federal como de los particulares.

Ante tal panorama, los resultados de las dos primeras convenciones fueron limitados. Se logró básicamente que la federación se reservara el derecho de recaudar ciertos impuestos especiales que gravaban las grandes industrias, al tiempo en 1942 se da una reforma constitucional que establece lo que constituiría la espina dorsal del sistema de coordinación fiscal de nuestros días, esto es, las participaciones a los estados en parte de esta recaudación de impuestos especiales para resarcir su pérdida fiscal. De 1947 a 1979 los esfuerzos por armonizar el sistema tributario alcanzaron mejores resultados. En la tercera convención nacional fiscal se propuso un impuesto sobre las ventas para sustituir a los distintos tributos que existían sobre el comercio y la industria. Esto dio origen al impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), que entró en vigor el 1 de enero de 1948.

Además, el máximo tribunal de nuestro país, mediante tesis de jurisprudencia realiza un análisis de la evolución de la coordinación fiscal de México, expresándonos que ya desde la década de los cuarenta, podemos observar los primeros antecedentes del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de su ley relativa, y con ello las primeras convenciones a través de instrumentos privados que tienen efectos dentro del ámbito del derecho público.

Esto lo expresa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diciéndonos que desde diciembre de 1947 y derivada de la adición de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se publicó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en donde se estableció por primera vez la fórmula de participación de la recaudación de un tributo federal a cambio de que se suprimieran impuestos locales sobre el comercio y la industria. Luego en la década de los cincuenta, con la publicación de la reforma en 1951 a la

antes mencionada Ley, se estableció por primera vez la posibilidad de que la federación celebrara convenios de coordinación con los estados, bajo el mismo proceder respecto de las participaciones.¹³²

Al analizar esta jurisprudencia, encontramos que desde décadas atrás, se detectó la necesidad de crear un sistema fiscal entre la federación y las entidades federativas, es por eso que surgieron las primeras convenciones nacionales fiscales, así como leyes de carácter federal para tal efecto.

No obstante, mientras que en el ámbito federal el ISIM sustituyó el impuesto sobre el timbre, en las entidades federativas no desapareció la tributación múltiple. Para solucionar este problema, se incentivó a los estados para que se coordinaran con la federación en la administración de este tipo de tributo y que se abstuvieran de imponer gravámenes locales adicionales a las actividades mercantiles. Como compensación, los estados recibirían una participación de los ingresos federales recaudados localmente, esto es, las participaciones adquieren un carácter resarcitorio. Los primeros convenios de coordinación fiscal se celebraron después de 1950, aunque con cierta renuencia de los estados para coordinarse en la recaudación del ISIM, pues los impuestos al comercio y la industria eran una parte importante de sus ingresos.

Durante la década de los años sesenta, los estados se coordinaron más estrechamente con la Federación para recaudar y administrar diversos tributos a cambio de una mayor participación del ingreso recaudado (sobresalen el impuesto sobre la renta para causantes menores, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cigarros). Posteriormente, nos comenta Luis Aguilar Villanueva que "...para incentivar a que el total de las entidades se coordinaran en el ISIM, en 1973 se incrementó la tasa del impuesto de 3 a 4%, y la participación a los estados se elevó de 40 a 45% de la recaudación generada en la localidad, al tiempo que se aseguró una tasa mínima de 20% para los municipios. Con la Ley sobre Ingresos

¹³² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 2ª./J.25/2010, Semanario Judicial de la Federación, Novena época, t. XXXI, Marzo de 2010, p. 951.

Mercantiles y la firma de los convenios se logró en buena medida armonizar el sistema tributario.”¹³³

A pesar de sus avances, la participación a los estados se daba mediante un sistema muy complejo en el que por ejemplo, en algunos casos solo se participaba a los estados en que se realizaba la producción o solo a aquellos en los que se efectuaba el consumo y, en el caso del ISIM, la participación se pagaba a la entidad en donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso. En ocasiones se invitaba a los estados a suspender o a no crear impuestos sobre ciertas materias a cambio de participaciones, con tasas tan variadas como 1% en el impuesto sobre producción de hierro, carbón y manganeso; hasta 50% en el impuesto a la explotación de pesca, etcétera.

En la segunda mitad de los setenta, la recaudación se fue deteriorando y aparecieron problemas en la administración tributaria. Además, los estados hicieron explícita su inconformidad ante la manera en que se distribuían los recursos federales pues argumentaban que:

- a) La mayor parte de los ingresos se concentraban en unos cuantos estados.
- b) Se manipulaba la ubicación de los contribuyentes, lo cual permitía a ciertas localidades cobrar los ingresos que debían corresponder a otras.
- c) En las participaciones del ISIM existían diferencias en su distribución de acuerdo con la condición del causante (productor, consumidor o ambos) y de la entidad donde se percibía el ingreso.
- d) Había continuos retrasos en el pago de las participaciones a los estados, y
- e) Se notaba una pérdida neta en el total de la recaudación.

Ante esta situación, la reestructuración del sistema de coordinación fiscal fue impostergable. Posteriormente se resolvió que en lugar de convenciones fiscales, debería establecerse el mecanismo de reuniones de secretarios de finanzas o tesoreros de los estados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹³³Aguilar Villanueva, Luis, en Hernández Chávez, Alicia. *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, FCE, 1996, p. 67.

1. La primera convención nacional fiscal (1925)

Para el año de 1924, era un hecho reconocido públicamente que existía una evidente necesidad de esclarecer el régimen fiscal mexicano, ya que la Constitución dejaba aún muchos espacios pocos concretos y más bien ambiguos al respecto.

Con la finalidad de corregir estas ambigüedades y definir claramente las facultades fiscales de los tres órdenes de gobierno, se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925, convocada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo entonces Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles; en ella se identificó al sistema fiscal vigente hasta entonces como insuficiente para alcanzar el fin de una unidad económica a nivel nacional, principalmente por la falta de acuerdos entre los estados y el Gobierno Federal, lo cual mermaba en la recaudación orillando hasta entonces a que se operara mediante la llamada anarquía fiscal.

Esta primera convención se enfocó en delimitar las competencias locales y federales en materia de impuestos, así como la elaboración de un plan nacional de arbitrios con la finalidad de unificar el sistema fiscal en toda la República buscando con ello una reducción en los gastos operativos y administrativos de la recaudación, ampliando el producto de los impuestos y hacer que esta carga fuera más equitativa.

Para José María Serna de la Garza, las conclusiones a las que se llegaron de esta primera convención nacional fiscal fueron las siguientes:

- a) Es facultad exclusiva de cada estado los impuestos sobre la tierra y los edificios.
- b) Los estados tendrán un poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, los servicios públicos locales y las concesiones otorgadas por autoridades locales.
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria, aunque los estados deberán participar en el producto de dichos impuestos

recaudados en sus territorios en conformidad con una tasa uniforme para todos los estados.

- d) Los impuestos sobre las donaciones y herencias serán exclusivos de los estados, sin embargo el gobierno federal deberá otorgar una participación a los estados conforme a bases uniformes.
- e) Los impuestos especiales se trataran de manera separada y en futuras convenciones se definirá si estos serán establecidos por la Federación o por los estados y ambas clases de entidades deben de participar en sus productos.
- f) Deberá agregarse una nueva cedula a la Ley de Impuesto sobre la Renta para gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados cuyo producto debe ser exclusivo para los estados.¹³⁴

La importancia de la Primera Convención Nacional Fiscal estriba en una exitosa determinación de impuestos que corresponderían a la Federación y de impuestos exclusivos de los estados; se sentaron las bases para las participaciones federales a los estados de los ingresos captados por los impuestos, y a su vez la participación de los estados en el ingreso federal y la iniciativa de reformas constitucionales para adicionar el artículo 74 y la modificación de los artículos 118 y 131, la cual fue enviada al Congreso de la Unión en diciembre de 1926.

2. La segunda convención nacional fiscal (1933)

En el marco de una crisis económica mundial, el gobierno federal convoca a la Segunda Convención Nacional Fiscal cuyo objetivo sería delimitar claramente los poderes tributarios de la federación y de los estados, así como el de establecer las bases para unificar los sistemas estatales y municipales de tributación y para su coordinación con el sistema de coordinación fiscal, y eliminar los conflictos por captar recursos entre las tres esferas de gobierno por la concurrencia impositiva.

¹³⁴Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 12.

Esta convención convocada por vez primera en mayo de 1932, se llevaría a cabo hasta febrero de 1933, después de haber sido pospuesta tres veces.

Las conclusiones de esta Segunda Convención Nacional Fiscal, nuevamente nos la cita José María Serna de la Garza:

- a) Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- b) Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades mercantiles como las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación, pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios.
- c) El gobierno federal debe tener poder tributario y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y a la explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal.
- d) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los estados, pero la federación debe participar en el producto de dichos impuestos.¹³⁵

A pesar del debate abierto por la Segunda Convención Nacional Fiscal y de sus propuestas, de nuevo, la gran mayoría de estas conclusiones no llegaron a convertirse en reforma constitucional que modificara el régimen de concurrencia existente.

La reforma del 18 de enero de 1934, al artículo 73, fracción X, atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica, constitucionalizándose por vez primera el principio de que a pesar de que el poder

¹³⁵*Ibidem.*, p. 13.

de crear un nuevo impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a participar en los ingresos recaudados por ese concepto.

En 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma a los artículos 73 fracción X y 131 de la Constitución, a efecto de establecer una clara delimitación entre los poderes impositivos de la federación y de los estados.

De este modo, el proyecto presidencial buscó establecer un régimen mixto en el que se definieran los impuestos de cada nivel, pero que a su vez permitiera la participación de un nivel de lo recaudado por otro nivel. La iniciativa señaló como impuestos federales los siguientes:

- a) Impuestos y derechos de importación y exportación.
- b) Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las persona físicas. En los ingresos recaudados participarían los estados.
- c) Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la nación, tales como los de la minería, producción de sal y petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etc. Los estados y los municipios participaran en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueran realizadas en sus territorios.
- d) Impuestos sobre las instituciones de crédito y las compañías de seguros.
- e) Impuestos especiales sobre la energía eléctrica en (producción y consumo), gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transportes por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes, mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, lotería, rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los estados y los municipios sobre la base tanto de su producción como de su consumo.
- f) Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la federación.

Por su parte, a los estados les corresponderán los siguientes impuestos:

- a) Impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él, participarían los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios.
- b) Un impuesto general sobre la industria y el comercio que sustituirá al impuesto del timbre (que era federal), sobre las operaciones comerciales e industriales.

Sin embargo, el proyecto de reforma y adiciones a la Constitución presentado por el Presidente Cárdenas no fue aprobado por el Congreso de la Unión. Más adelante, el mismo Presidente Cárdenas al final de su mandato promovería una reforma al artículo 73 constitucional, la cual entró en vigor hasta el 1 de enero de 1943.

3. La tercera convención nacional fiscal (1947)

A pesar del éxito en las conclusiones de las anteriores convenciones nacionales fiscales, permanecía latente el problema de falta de coordinación del sistema de impuestos de la federación con los sistemas impositivos de los estados y municipios. Por lo tanto en 1947, bajo el gobierno del Presidente Miguel Alemán se convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal. En donde se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- a) Eliminar los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones de trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital con la finalidad de que sea gravadas solo una vez por la federación.
- b) Promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados mediante una ley.
- c) El impuesto predial debía ser local con participación para los municipios.
- d) La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local, de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado y con las participaciones en impuestos federales y estatales.

- e) Se consideraron como impuestos sobre actividades de carácter local los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales; los mercados y el comercio ambulante al menudeo.
- f) Se identificaron como derechos municipales los de aguas potables, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización y los causados por las autorizaciones, permisos y licencias expedidas por la autoridad municipal.
- g) Se propuso que se dictara por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio y que la federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo.
- h) En materia de impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir en tres porciones fijas para compartirse entre la federación, los estados, los municipios y una parte más con la que se conformaría un fondo de reserva que auxilie a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que así lo llegasen a necesitar.
- i) Se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios de común acuerdo entre la federación y los estados, cuidándose también las necesidades de los municipios.¹³⁶

En 1948 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en base a algunas de las conclusiones de esta Tercera Convención Nacional Fiscal con el cual se esperaba poner fin a los diversos impuestos estatales a la industria, esta Ley destacó por crear una tasa federal de 1.8% aplicable a toda la república y establecer que las entidades federativas que adoptaran el mismo sistema y lo derogaran o suspendieran sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría ser mayor al 1.2%, ambas tasas se cobrarían juntas, además de recibir un 10% sobre la participación existente en

¹³⁶*Ibidem.*, p. 15.

otros impuestos federales y para implementar este sistema eran necesario que la federación y el estado correspondiente celebraran un acuerdo, al que se llamó Convenio de Coordinación y en el cual se establecería cuál de las partes administraría dicho impuesto y con qué facultades.

Sin embargo, sería hasta 1971 que el ISIM se coordinará finalmente con amplias facultades a los estados que van desde la recaudación hasta la fiscalización y en 1973, en el marco de la Segunda Reunión de Tesoreros en Mazatlán, es que se logró la coordinación de todas las entidades federativas en el impuesto federal sobre Ingresos Mercantiles bajo un sistema de participaciones de trato entre iguales de la siguiente manera: 45% de la recaudación a las entidades federativas, más un 4% de gasto en la administración a cambio de suspender o derogar sus impuestos al comercio y a la industria.

Para Emilio Caballero Urdiales, una de las principales características del ISIM era "...el no ser recuperable, ya que el impuesto se tenía que trasladar en todas y cada una de las etapas del proceso económico de producción y comercialización, mismo que al final tenía que ser enterado al fisco sin deducción alguna. El impuesto debía ser calculado sobre el precio de venta del bien o servicio."¹³⁷

En el mismo año de 1948, se promulgó también la Ley que regula el pago de Participaciones en ingresos federales a las entidades federativas y se creó la Comisión Nacional de Arbitrios para proponer y coordinar medidas en materia impositiva federal y local, así como para actuar como órgano consultor y gestor del pago oportuno de las participaciones, así mismo como la ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en materia del Impuesto Federal sobre los Ingresos Mercantiles, que entró en vigor en 1954.

¹³⁷Caballero Urdiales, Emilio, *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México*, Facultad de Economía, UNAM, 2009, p. 204.

A. Conclusiones de las tres convenciones nacionales fiscales

Las convenciones nacionales fiscales son importantes en el aspecto económico-político del federalismo en el país, ya que es la base de nuestro actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Su principal objetivo y a su vez, la razón de ser, fue el encontrar una manera más simple de llevar a cabo el sistema tributario del país mediante el establecimiento de facultades en materia impositiva entre los tres niveles de gobierno, así como la coordinación en materia impositiva y la creación de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales.

A pesar de que muchos de los objetivos no se cumplieron y tampoco se obtuvieron resultados concretos como fue el caso de la Primera Convención Nacional Fiscal, podemos destacar que la Segunda fue importante ya que de ella se obtuvieron las bases a las reformas de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional (el cual otorga al gobierno federal facultades para el gravamen de ciertas actividades económicas). La Tercera también fue productiva debido a que de ella se derivó la idea del establecimiento de un sistema de coordinación fiscal cuyo propósito no fuera necesariamente el de eliminar la concurrencia impositiva sino más bien controlarla y dirigirla entre ambos órdenes de gobierno; gracias a estos acuerdos, se dió origen a un esquema de coordinación en materia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles sustituyendo los diversos impuestos federales y estatales.

III. La ley de coordinación fiscal

Debido a que "...los esquemas de coordinación fiscal y colaboración administrativa anteriores a 1979, no fueron capaces de eliminar el problema de la doble tributación o concurrencia fiscal, aspecto que impulsó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal más sólidos y efectivos,"¹³⁸ a

¹³⁸Romo de Vivar Mercadillo, *Reflexiones en torno al federalismo hacendario mexicano*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1999, p. 22.

comentario de Romo de Vivar Mercadillo, fue entonces cuando se consideró la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que fuera suficientemente competente para regular el entorno tributario nacional bajo un marco legal claramente delimitado y metas bien definidas en el que las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno se vieran favorecidos y mejorados, de este modo, el SNCF modificó la manera en que se venían regulando las acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la federación, los estados y los municipios con un objetivo en común: el de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario así como fortalecer económicamente las finanzas públicas. Actualmente, el SNCF es el instrumento principal para la regulación de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Fue necesario entonces, definir el marco legal del SNCF, por lo tanto se instruyeron los lineamientos para coordinar parte del sistema fiscal federal junto con los esquemas fiscales de las entidades federativas; en este documento, se estableció un único sistema de participaciones sobre el total de los ingresos de la federación provenientes de los impuestos, la cual implicaba una cesión de derechos por parte de los estados hacia la federación, renunciando a ejercer sus facultades en materia tributaria y recibir así un porcentaje de la recaudación federal participable, lo cual se tradujo en una drástica reducción de fuentes de ingresos directas de los estados a prácticamente impuestos menores y al impuesto sobre la nómina, mientras que los municipios conservaron como principal fuente de ingresos su impuesto predial.

El objetivo de la Ley de Coordinación Fiscal era la mejora de la eficiencia recaudatoria del gobierno federal y por consiguiente, el monto de recursos destinados a los estados y municipios; la base de este nuevo esquema de potestades tributarias de orden estatal y municipal para que la federación pudiera establecer ciertos tributos que permitieran una mayor recaudación y con ello evitar los casos de recaudación múltiple, las entidades recibirían montos de recursos (participaciones) que garantizarían ingresos crecientes con respecto a los que recibían previos a la coordinación.

El sistema de participaciones fue la base de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual, sin embargo, debido al estrecho vínculo que en ese momento tenía el Fondo General de Participaciones (FGP) con la recaudación en los estados, se generó un efecto negativo en los estados de menor desarrollo económico debido a que la débil estructura de su aparato productivo perpetuaría las condiciones de rezago. Para contrarrestar este efecto se creó el Fondo Financiero Complementario (FFC), con un 3.5% del FGP y un monto adicional que aportaría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, equivalente al 3% del mismo fondo. Este fondo fue distribuido entre los estados en proporción inversa a las participaciones que recibían del FGP y al gasto corriente en materia educativa que realiza la federación en cada una de las entidades. En 1981 se creó el Fondo de Fomento Municipal (FFM), con un 96.7% del 95% de la recaudación del derecho adicional del 3 % del impuesto general de exportaciones de petróleo crudo y gas natural.

De este modo, los estados recibirían el 20% de la recaudación federal participable a través del Fondo General de Participaciones y los municipios el 1% sobre la misma recaudación a través del Fondo del Fomento Municipal.

Su contenido expresado en diez artículos hacía referencia a los siguientes aspectos:

- a) Describía y enumeraba las restricciones indebidas con el comercio interestatal.
- b) Creaba la Comisión Nacional de Arbitrios para proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y local, actuar como consultor técnico de ambos niveles de gobierno y gestionar el pago oportuno de las participaciones.
- c) Establecía la forma como se integraría dicha Comisión con representantes federales, estatales, de los causantes (cuya participación sería exclusivamente informativa) y de los municipios en caso de que se trataran asuntos de competencias de los mismos.

- d) Ordenaba la formulación de un estudio para identificar en los estados las disposiciones fiscales contrarias a la Constitución y a la propia Ley de Coordinación Fiscal, con la intención de presentar un programa de soluciones.
- e) Casi desde sus inicios, la coordinación fiscal en general ha sufrido diversos cambios importantes en busca de una mejora continua, así como ocurrió en 1989, cuando hubo una reforma de consideración de la que se destacaron tres aspectos principales:
- El incremento de la recaudación federal participable.
 - La desvinculación de la fórmula de distribución de participaciones de la recaudación del impuesto al valor agregado.
 - La adopción en su lugar de una nueva fórmula que dió lugar a una distribución más equitativa, atendiendo al nivel de desarrollo de cada entidad federativa y al tamaño de su población.

Actualmente, la Ley de Coordinación Fiscal se compone por cinco capítulos:

El primer capítulo establece cuales son los ingresos tributarios federales que conforman el fondo a participar a los estados y municipios, así como la forma en que se realiza la distribución.

El segundo capítulo hace referencia al convenio de adhesión y describe sus características.

El capítulo tres detalla los convenios de colaboración administrativa, en los cuales se deberán especificar los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicaran en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

El cuarto capítulo señala los organismos a través de los cuales el gobierno federal, por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participaran en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, siendo estos:

- a) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- b) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- c) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
- d) La Junta de Coordinación Fiscal.

El quinto y último fue adicionado a la Ley en diciembre de 1997 referente a los Fondos de Aportaciones Federales.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se integra con los representantes de las haciendas públicas del gobierno federal y de cada una de las entidades federativas. Se reúne al menos una vez al año y se copreside por el funcionario que tenga la mayor jerarquía de la entidad sede y por el titular de la Hacienda Pública Federal. Como algunas de sus facultades más relevantes, se encuentran la de proponer a los correspondientes poderes ejecutivos, las medidas de actualización y de mejora del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El organismo encargado de atender los asuntos generados en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la cual cuenta con grupos de trabajo que se integran con representantes operativos de la hacienda del gobierno federal y de ocho entidades federativas que a su vez representan a la totalidad de ellas. Al mismo tiempo, esta comisión se forma con los titulares de las haciendas de ocho entidades federativas y del gobierno federal. Dentro de sus facultades más importantes, tiene la de vigilar la creación e incremento de las participaciones federales a los estados y municipios.

Las funciones que actualmente rigen a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales dentro del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tienen su amparo en los artículos 20 y 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es ahora el principal instrumento del país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales así como fortalecer las finanzas estatales y municipales.

De esta manera, podemos decir que en 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano. Por un lado se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que establece sus lineamientos en una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuya vigencia se da a partir de 1980 en su segunda etapa, y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Desde entonces y sin abordar sus propósitos iniciales, sino al contrario, enriquecidos con otros más que se le han venido incorporando sucesivamente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas estas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la federación, los estados y los municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

De esta manera, la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como lo dice Ismael Camargo González "...es dar uniformidad y armonía al monto y a los procedimientos para distribuir las participaciones entre las diferentes entidades y fortalecer las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno; así como la obligación a las entidades federativas y sus municipios de suspender o derogar determinados gravámenes a efecto de eliminar la doble o múltiple tributación."¹³⁹

1. Convenios de adhesión

La ley establece que a fin de que las entidades puedan participar de los ingresos de la federación, es necesario que firmen el convenio de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual debe ser estudiado y posteriormente aprobado por las legislaturas locales. A partir del año 1982 puede

¹³⁹Camargo González, Ismael, Tesis *Federalismo Fiscal Mexicano: Alternativas*, Facultad de Derecho, Unidad de Estudios de Posgrado, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2006, p. 83.

haber coordinación en materia de derechos. Las entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participaran en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5to, de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional. Por lo tanto los convenios de coordinación fiscal implican una renuncia por parte de los estados al pleno ejercicio de sus facultades tributarias y por esta razón la autoridad estatal carece de instrumentos suficientes para financiar su gasto con recursos propios, en consecuencia depende financieramente de la participación de los ingresos federales.

De esta manera el gobierno federal transfiere recursos a los estados y municipios fundamentalmente por la vía de las participaciones (ramo 28) y las aportaciones federales (ramo 33), además de otras fuentes de transferencia.

Este esquema de coordinación fiscal, que tiene el beneficio de evitar que se superpongan gravámenes locales sobre fuentes impositivas de orden federal, tiene también limitado el margen de maniobra de las entidades.

El principio de solidaridad fiscal entre los estados que se da a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y con la intermediación de las autoridades hacendarias federales, se manifiesta a través de los criterios compensatorios que se encuentran en las distintas fórmulas que deben aplicarse para definir la manera en que se deben distribuir los fondos federales participables o transferibles a las entidades federativas y que toman en cuenta factores como los niveles de pobreza, marginalidad e índices de mortalidad de las distintas entidades federativas.

La recaudación, gestión y liquidación de los tributos federales son realizadas principalmente por órganos federales, la Secretaria de Hacienda cuenta con un órgano especializado llamado Servicio de Administración Tributaria (SAT), que es la instancia encargada de llevar a cabo la recaudación federal.

Los convenios de adhesión como herramienta de adscripción al Sistema de Coordinación Fiscal, tienen su sustento legal en el capítulo II denominado “Del

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, que a la letra establece:

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

Se debe considerar que la obligatoriedad impuesta en la suscripción del convenio, provoca que este no pueda ser firmado solo en lo particular, por lo que se aceptan todas y cada una de las condiciones que el mismo ofrece a los gobiernos, es decir, se trata de un documento homogéneo para las 32 entidades federativas del país, en el que se estipulan los conceptos a gravarse por parte del gobierno federal, mismos que son renunciados por cada uno de los gobiernos locales, para su conformación, el convenio de adhesión fue ratificado por el representante de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público así como del Subsecretario de Ingresos de dicha institución por parte del gobierno federal y por parte de los gobiernos locales, el representante del Ejecutivo estatal, el Secretario General de Gobierno y el Tesorero General de cada entidad, que mediante los órganos administrativos pertinentes de acuerdo a sus ordenamientos jurídicos, hacen la función de la coordinación fiscal en el país.

En lo concerniente al convenio de adhesión en la coordinación fiscal del país, José María Serna de la Garza considera que, “...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 obtener una participación en los fondos federales.”¹⁴⁰

Para efectos de la coordinación fiscal en el país, el convenio de adhesión representó un mecanismo adecuado para llevar a cabo la recaudación y

¹⁴⁰Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, pp. 23-24.

distribución de los ingresos fiscales, debido a que mejoró los procesos recaudatorios y evitó la duplicidad en el cobro de impuestos, además de fortalecer el crecimiento de los ingresos públicos.

Caso contrario a lo anterior, en el desarrollo del federalismo fiscal, el convenio representa una condicionante importante en el contexto de los ingresos públicos de los estados, pues centraliza gran cantidad de potestades tributarias que bien podrían ser administrados por las entidades y la federación, de manera más equitativa en la distribución de los mismos.

En la actualidad, la firma del convenio de adhesión representa para los gobiernos estatales, el principal factor causante de la dependencia económica que hoy día tienen los estados que conforman el pacto federal, situación que permite al gobierno federal condicionar la entrega y distribución de los recursos a través de la administración pública federal.

La renuncia a parte de sus potestades tributarias por parte de las entidades, representa un importante retroceso en materia de federalismo en el país, ya que con la concentración de las tributaciones en el poder federal, aumentó excesivamente el control del poder económico en un solo orden de gobierno, lo cual llevó a politizar primero en poder del Ejecutivo federal y posteriormente en el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados), la distribución de los ingresos nacionales entre las entidades.

En tal sentido, María de Jesús De Miguel Calzado, considera que "...a través de estos las entidades federativas se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en el propio convenio, así como también implican la suspensión de los impuestos locales, lo cual tiene como contrapartida la delegación de funciones de administración de ingresos federales a estados y municipios."¹⁴¹

¹⁴¹De Miguel Calzado, María de Jesús, *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Fernández y Cuevas, José Mauricio, *Derecho fiscal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 127.

La centralización de los ingresos fiscales, es acto contrario de lo establecido en el federalismo como forma de organización política, en el que la búsqueda por crear el pacto federal que origine un órgano político de índole nacional, no signifique que el gobierno federal sea un poder omnipresente en las decisiones políticas de los gobiernos estatales.

Dicha situación prevista por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, en la obra “El Federalista”, parece ser parte de la actual realidad mexicana, sobre todo si se considera la preponderancia del poder federal sobre la autonomía de los gobiernos estatales, para ello, consideremos el siguiente enunciado comentado por los autores anteriormente mencionados, que refleja la preocupación de la supremacía tributaria del poder federal

...pero las ambiciosas usurpaciones del gobierno federal a costa de las potestades de los gobiernos locales, no provocarían la oposición de un estado aislado ni la de unos cuantos únicamente. Serían las señales para una alerta general. Cada gobierno abrazaría la causa común. Se iniciaría una correspondencia entre ellos. Se concentrarían planes de resistencia. Un solo espíritu animaría y dirigiría a todos. En una palabra, la aprensión del yugo federal, tendría como resultado las mismas combinaciones que el temor al yugo extranjero; y a menos de que se renunciase voluntariamente a las innovaciones proyectadas, se recurriría a la decisión de la fuerza en este caso, de la misma manera que se hizo en el anterior.¹⁴²

La decadente situación del federalismo en México, responde de manera muy precisa a lo que significativamente hace más de 200 años se veía como el obstáculo a evitar por parte de los propulsores del modelo federal norteamericano, realidad que hoy día caracteriza al país, inmiscuyendo al federalismo fiscal, que por medio del convenio de adhesión usurpa las potestades fiscales de los gobiernos locales.

¹⁴²Hamilton, Alexander, Madison James y Jay John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 202

Los niveles de dependencia económica con que funcionan las haciendas locales, acentúan la gravedad del problema, en el que la necesidad por obtener recursos propios para garantizar el brindar los servicios públicos necesarios a la población, se vuelve indispensable para el mejor funcionamiento del aparato administrativo de las entidades federativas.

Ante esta situación de dependencia que guardan los estados y los municipios en relación con la Federación, distintos autores, entre ellos Armando Enrique Cruz Covarrubias, critica y explica que "...a los estados se les dice que es optativo que se coordinen, pero si no lo hacen, la federación seguirá cobrando los impuestos federales en el o los estados que no se coordinen y estos por no coordinarse no recibirán los beneficios, poniendo a las entidades federativas en grandes aprietos, ya que sus habitantes tendrán una carga impositiva mucho mayor a la del estado que si se coordine."¹⁴³

Sobre esta situación, existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Federación que afirma que al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas renuncian al derecho y/o facultad que poseen constitucionalmente para legislar sobre los tributos materia de coordinación, cediendo en otros términos el ejercicio de dicha facultad a la federación.¹⁴⁴

Dicho lo anterior por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no coincidimos con tal jurisprudencia, ya que las entidades federativas no pueden renunciar a su potestad tributaria, lo que sucede es que simplemente se abstienen de hacerlo en razón de lo convenido y que dicha abstención no significa una renuncia expresa.

Replantear los términos en que la adhesión al modelo de coordinación fiscal se da, es hoy día, una obligación para los gobiernos federal y locales, a fin de que exista una reconsideración realmente federativa en el rediseño del Sistema

¹⁴³Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *Federalismo Fiscal Mexicano*, México, Porrúa, 2004, pp. 140-142.

¹⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación; novena Época; segunda Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIII, Mayo de 2001; p. 293.

Nacional de Coordinación Fiscal, para tener la certeza de contar con los recursos necesarios para gobernar de mejor forma.

2. Convenios de colaboración administrativa

La coordinación fiscal busca que la economía sea estable en el país; que para el contribuyente no resulte una carga excesiva el contribuir al gasto público, es por ello que se implementan métodos nuevos para su consecución, sin embargo, debido a que estamos frente a una federación es por lo que se requiere del consenso tanto del gobierno central como de las entidades federativas y de los municipios.

El instrumento utilizado para lograrlo es a través de convenios, mediante estos cada una de las partes se obliga a realizar o dejar de realizar ciertos actos mientras que la otra parte se compromete a compensar la merma que pudiera tener en sus ingresos. En su definición legal, convenio, es el acuerdo de voluntades por medio del cual se crean, modifican, transfieren o extinguen derechos y obligaciones.

Así, dentro de la coordinación fiscal tenemos dos tipos de convenios utilizados; el primero, como anteriormente lo comentamos en el punto que precede a este, "...el de adhesión, que establece el pacto federal, la acción integral y concertada como mecanismo constitucional válido por el cual las entidades federativas se adhieren, se mantienen separadas o se retiran de la coordinación fiscal,"¹⁴⁵ de esta manera lo define Rigoberto Zamudio Urbano en su obra jurídica.

La adhesión se refiere a que una sola de las partes redacta las cláusulas, en este caso la federación, mientras que la otra parte expresa su voluntad a través de la aceptación de las cláusulas, en este caso las entidades federativas y municipios.

La discusión al respecto de este tipo de convenios sobre si realmente debería llamárseles como tal, por no representar la forma típica de expresión y

¹⁴⁵Zamudio Urbano, Rigoberto, *Sistema Tributario en México*, México, Porrúa, 2005, p. 137.

acuerdo conjunto de voluntades, sin embargo, justamente la aceptación de las cláusulas ya suscritas da como resultado que inmediatamente se tenga por expresada la voluntad de obligarse a lo ahí descrito.

Entonces, para poder lograr la colaboración administrativa, el primer paso a seguir es el adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, una vez que sea dado ello, se pueden realizar convenios de colaboración administrativa.

Para Orlando Montelongo Valencia, el convenio de colaboración administrativa significa que "...ordena una serie de funciones que estados y municipios deben efectuar con relación al registro de contribuyentes, la recaudación, fiscalización y administración de los recursos federales."¹⁴⁶

Los convenios son celebrados al amparo constitucional; en el artículo 26 encontramos que para lograr una proyección y cobertura total de las necesidades generales del estado mexicano, debe haber una coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno por medio de convenios.

En el artículo 116 fracción VII, expresamente se confiere a la federación y a los estados la posibilidad de convenir con respecto a asumir funciones o el prestar servicios y el ejecutar y operar obras, ello con el propósito de desarrollo económico social.

El objeto de los convenios de colaboración administrativa, en el ámbito de la coordinación fiscal, es para que tanto federación como entidades federativas sean parte actuante en cuanto a recursos federales coordinados, acotando los puntos y bases bajo los cuales habrá de llevarse a cabo dicha colaboración.

Al respecto, Rigoberto Soria Romo explica que la colaboración administrativa comprende "...las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las

¹⁴⁶Montelongo Valencia, Orlando, *Introducción al Derecho de las Finanzas Públicas Manual*, México, Flores editores, 2012, p. 23.

autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente.”¹⁴⁷

Este autor nos explica cuáles son las actividades que comprenden la coordinación administrativa, mismas que serán ejercidas por las autoridades locales a nombre de la federación.

En cuanto a cambios por la naturaleza de las necesidades tanto de la federación como de las entidades federativas y municipios, se realizan modificaciones por medio de anexos, este término es utilizado para referirse a documentos que modifican o adicionan el contenido de los convenios.

El fundamento jurídico lo encontramos en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 13 que a la letra establece:

El gobierno federal, por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente.

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

¹⁴⁷ Soria Romo, Rigoberto, *Poder y toma de decisiones en la coordinación fiscal: el caso México*, México, Origami, 2004, p. 199.

La federación o la entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Se debe precisar que para su cumplimiento, el Convenio de Colaboración Administrativa es suscrito por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a través del titular de la misma así como del Gobernador Constitucional del Estado en turno, además del Secretario General de Gobierno y el Secretario de Finanzas, que mediante las unidades administrativas correspondientes a sus ordenamientos jurídicos locales, se encargan de llevar a cabo la colaboración administrativa de los conceptos expresados en cada uno de los convenios.

Tanto el convenio de adhesión como el convenio de colaboración administrativa, reflejan la incongruencia de los mecanismos institucionales en la Ley de Coordinación Fiscal, sobre todo si se considera que mientras las potestades tributarias se encuentran centralizadas en la federación, administrativamente se busca la desconcentración de algunos impuestos, productos, derechos y aprovechamientos exclusivos de la federación.

La paradoja de la inclusión del convenio de colaboración administrativa como parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la desconcentración de facultades para la recaudación y administración de recursos tributarios federales hacia los estados, mediante el uso de la administración pública de los gobiernos locales, atribuciones enmarcadas en el convenio de adhesión y que se estipulan en la Ley de Coordinación Fiscal.

El uso y empleo de recursos humanos y financieros que representan los gobiernos estatales, para la recaudación de los ingresos federales, permite ver a las administraciones públicas de las entidades, como caja recaudadoras de los recursos federales, ya que realizan funciones política y jurídicamente

consideradas exclusivas de la federación, pero que en la práctica, administrativamente se encuentran a cargo de las administraciones locales.

La adopción e implementación de este convenio, obliga a las entidades a contraer obligaciones con la federación, ya que en principio, como lo comenta José María Serna de la Garza,

...el estado debe hacerlo en términos de la legislación federal. Asimismo, si bien en virtud de estos convenios los órganos del estado no dependen jerárquicamente de la administración, si se da una relación por la que aquellos tienen obligaciones como las siguientes: informar a la federación sobre la probable comisión de delitos fiscales; depositar mensualmente a favor de la Tesorería de la Federación, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior; rendir mensualmente ante la federación, la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados; y seguir las reglas federales en materia de concentración de fondos y valores propiedad de la federación.¹⁴⁸

La colaboración administrativa de los estados en la recaudación fiscal federal, no implica ninguna idea de descentralización de potestades tributarias, pues como se explicó, los estados cuentan con obligaciones frente a la federación que no les permite actuar libremente, sobre todo si consideramos la cantidad de disposiciones federales bajo las cuales desarrollan su actividad las administraciones locales.

El sistema de incentivos económicos aplicado en la colaboración, es uno de los principales alicientes para que los gobiernos locales suscribieran este convenio, puesto que significan ingresos extras a sus administraciones en cada ejercicio fiscal, es decir, el gobierno federal paga a los gobiernos estatales por el servicio prestado para la recaudación y administración de sus impuestos.

Si bien, la colaboración administrativa que pretende fomentar el convenio pudiera resultar necesaria, lo inexplicable del tema es las condiciones bajo las

¹⁴⁸Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

cuales se desarrolla, pues la desconcentración de las atribuciones fiscales enmarcadas, reflejan que en la actualidad, los órganos de recaudación fiscal de las entidades tienen los elementos necesarios para poder cumplir de manera adecuada con el objetivo, situación contraria a los argumentos que veían esto como imposible.

La autonomía presupuestaria que significaría para las haciendas locales el contar con mayores fuentes de ingresos propios, plantearía una nueva forma de llevar a cabo la administración de las entidades, ya que facilitaría la transparencia y fiscalización de los recursos, aumentando también el grado de responsabilidad de los gobiernos en el ejercicio del gasto, provocando la eficacia en la aplicación de los recursos en obras públicas y sociales.

A. Comentarios a los convenios de colaboración fiscal

Es evidente que las actuales relaciones hacendarias entre la federación, los estados y los municipios distan mucho de representar un sólido, justo y equitativo sistema federal en nuestro país.

Podemos mencionar logros y desventajas dentro de la aplicación de nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, situación que se hará en un punto posterior de esta investigación; el aspecto que comentaré en este caso será meramente legal.

Los convenios de colaboración fiscal no tienen fundamento constitucional, sino solo legal, están previstos en diversas leyes secundarias, pero ningún texto de la Constitución General de la República los contempla.

El problema constitucional importante que se presenta a raíz de la celebración de convenios de coordinación, es el relativo a la compatibilidad del objeto jurídico de estos convenios con el texto de la constitución. ¿Pueden los estados válidamente renunciar – aun transitoriamente – en un convenio, al ejercicio de una parte de sus competencias legales? ¿Es ello conforme a la Constitución? .Finalmente, los

convenios de coordinación ¿violan la soberanía de los estados? .Las repuestas a estas interrogantes nos la cuenta Ricardo Monreal Ávila de la siguiente manera,

...se puede afirmar que los convenios no violan la soberanía de los estados, en atención justamente a que se trata de actos voluntarios y potestativos. Los estados no están obligados por ningún texto a celebrar estos acuerdos. Si lo celebran, es porque estiman que son convenientes a sus propios intereses. El acto de celebración de los convenios es, desde este punto de vista, un acto de pleno ejercicio de su potestad soberana. Sin embargo, los estados no pueden válidamente comprometerse en los convenios a no ejercer sus competencias legales, obligarse a no gravar determinadas materias. La federación tampoco puede, independientemente de la Constitución, transferir a los estados el ejercicio de sus funciones legales. Solo la ley fundamental puede autorizar este tipo de acuerdos. Ello, en virtud del principio general de la indisponibilidad de las competencias.¹⁴⁹

IV. El sistema nacional de coordinación fiscal

Enmarcado en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el actual sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF) surgió como respuesta a la mejora de los procesos de recaudación fiscal, esto, a consecuencia de las deficiencias existentes en la coordinación tributaria entre los tres órdenes de gobierno, además de volverse en el mecanismo por el cual se buscó erradicar la concurrencia impositiva que privó mucho tiempo en el país.

Para Alonso Pérez Becerril:

...la coexistencia de la federación de los estados federados, del Distrito Federal y de los municipios, aunada a la concurrencia impositiva que permite la Constitución, originó el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que es el medio conforme al cual se distribuyen ingresos entre dichos entes, se delimitan competencias entre los niveles de

¹⁴⁹Monreal Ávila, Ricardo, *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, México, Porrúa – Facultad de Derecho, UNAM, 2004, pp. 295-296.

gobierno en lo relativo al ejercicio de facultades legislativas tributarias y actividades administrativas entre ellos.¹⁵⁰

En cuanto a lo que respecta de su naturaleza jurídica, Juan Marcos Gutiérrez González, expresa lo siguiente “...al carecer dicho congreso de una facultad expresa para legislar en la materia, la citada ley no es otra cosa que una Ley-Convenio o Ley-Contrato que ha requerido para su perfeccionamiento y aplicación, de la aprobación de las legislaturas locales respecto de los denominados convenios de adhesión, convenios de colaboración y sus respectivos anexos.”¹⁵¹

Lo anterior significa que la citada ley no tiene un origen constitucional, ya que nuestra Constitución Federal no establece en algunos de sus artículos facultad alguna otorgada al Congreso para que legisle en materia de coordinación fiscal, motivo por el cual, el autor citado y otros más consideran a la ley de esta materia una Ley-Contrato o Ley-Convenio.

Al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal lo definen Cecilia Sedas Ortega y Salvador Santana Loza como “...el sistema en el que se delimita el ejercicio de las facultades legislativas tributarias entre los niveles de gobierno existentes, así como también las actividades de colaboración de naturaleza administrativas.”¹⁵²

El concepto anterior lo podemos considerar como básico, ya que contempla de una forma general lo relacionado al sistema al que nos referimos, donde encontramos un conjunto de interrelaciones entre los diferentes niveles de gobierno, mismos que deberán asumir cierta limitación en el ejercicio de sus facultades.

¹⁵⁰Pérez Becerril, Alonso, *op. cit.*, p. 38.

¹⁵¹Gutiérrez González, Juan Marcos, *Naturaleza jurídica de la Ley de Coordinación Fiscal: Federalismo y Estado de Derecho*, México, Federalismo hacendario (INDETEC), Edición Especial, 2003, pp. 1-3.

¹⁵²Sedas Ortega, Cecilia y Santana Loza, Salvador, *Relaciones Hacendarias Estado-Municipio: Bases Jurídicas*, México, 1997, p. 62.

También encontramos autores como Rigoberto Zamudio Urbano, que definen a este sistema desde un punto de vista institucional, de la siguiente manera,

...es el conjunto de instituciones que guardan congruencia y armonía entre si y que tienen como finalidad sufragar con suficiencia los gastos públicos de la federación de los estados y de los municipios. Así mismo, por conducto de la Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios entre las entidades federativas y el gobierno federal, se establece un orden tributario que asigna potestades a cada nivel de gobierno y evita la concurrencia fiscal.¹⁵³

Es de suma importancia, al establecer un concepto de sistema de coordinación fiscal, se mencionen a los convenios de adhesión que son celebrados entre el gobierno federal y los locales, pues estos últimos son los que le dan existencia a dicha institución jurídica, de la forma en que lo define el autor citado en el párrafo anterior.

La problemática fiscal en la que se encontraba el país dio paso a la creación de un nuevo mecanismo jurídico, el cual

...su origen se ubica a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, cuando, debido a la inmensa variedad de gravámenes en los tres órdenes de gobierno (que expresaba una desorganizada estructura administrativa y una excesiva carga fiscal, por la doble o a veces múltiple tributación para los contribuyentes), el gobierno federal y las entidades federativas acordaron sustituir el actual SNCF.¹⁵⁴

Fue así, que el 27 de diciembre de 1978 la nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, misma que de acuerdo al artículo primero transitorio, entró en vigor el 1ro de enero de 1980, salvo el capítulo IV que entró en vigor el

¹⁵³Zamudio Urbano, Rigoberto, *Sistema tributario en México*, México, Editorial Porrúa, 2005, p.113.

¹⁵⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Equilibrio y responsabilidad de las finanzas públicas*, México, SHCP-Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 188.

1ro de enero de 1979, derogando la denominada Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados.

El tratadista Martin Ariel López Castro nos dice que

... el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene como objetivos evitar la múltiple imposición interna, avanzar en la simplificación de la estructura tributaria nacional, incrementar la recaudación total del país, resarcir a estados y municipios los ingresos que estos dejaran de recaudar por la suspensión o derogación de sus gravámenes al adherirse al sistema. Establecer las bases para la distribución de las participaciones en ingresos federales y crear los organismos en materia de coordinación fiscal.¹⁵⁵

Con la implementación de dicha ley, se buscó mejorar las relaciones de coordinación en la recaudación fiscal entre las entidades federativas y el gobierno federal, estableciendo en el artículo 1ro el fundamento de la nueva reglamentación, que a la letra estableció lo siguiente:

Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Considerar lo enmarcado en este primer artículo, brinda un marco general que caracteriza la coordinación fiscal del país, en el cual, al reglamentar la relación entre los órdenes de gobierno, permite articular los procesos que ayuden a mejorar la recaudación y distribución de los recursos entre las entidades federativas y la federación, teniendo como aporte principal, la estructuración de un sistema homogéneo a nivel nacional que simplifica el desarrollo fiscal.

¹⁵⁵López Castro, Martin Ariel, *Federalismo fiscal*, México, Porrúa, 2012, p. 55.

La coordinación fiscal que se da entre entidades federativas y la federación, se lleva a cabo a partir de dos mecanismo jurídicos encargados de legitimar las acciones tributarias, mismos que ya comentamos anteriormente a este punto; en primer lugar la firma del convenio de adhesión con los estados, el cual enmarca las atribuciones fiscales que serán competencia de cada orden de gobierno, proceso que fue llevado a cabo a partir de una decisión autónoma de las entidades federativas.

En segundo término, los convenios de colaboración administrativa tienen como finalidad, establecer una cooperación en materia administrativa en el proceso de la recaudación fiscal, es decir, se busca una recaudación de impuestos federales a partir del uso de las administraciones públicas locales, encargándose también de administrar los recursos obtenidos durante el año fiscal en curso.

En la actualidad, tanto el convenio de adhesión y el convenio de colaboración administrativa, cuentan con diversos anexos, acuerdos y resoluciones particulares para cada entidad, ello con la finalidad de tener una mejor coordinación en lo referente a los procesos de recaudación, además de que les permite particularizar en temas que son de competencias exclusivas para algunas entidades, como por ejemplo, lo referente a las entidades que participan en la producción de petróleo o algunas otras actividades económicas.

El desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a partir de la implementación de los convenios, brinda una característica centralizadora al federalismo mexicano, sobre todo si se considera la implicación que tuvo la adscripción al sistema para los gobiernos de las entidades, situación que resume Javier Guerrero García de la siguiente manera "...el sistema de coordinación fiscal vigente, se distingue por dos elementos sustanciales: la concentración de las más amplias fuentes impositivas en el orden federal, y la normatividad que establece la Ley de Coordinación Fiscal; para que funcione el sistema fiscal, pese al sacrificio

económico que significó para los gobiernos locales el perder la mayoría de sus contribuciones.”¹⁵⁶

La pérdida de las contribuciones fiscales para las haciendas públicas locales agravó la situación de las finanzas públicas y aumento el poder del gobierno federal en las decisiones de los estados y del Distrito Federal en ese entonces, limitando el desempeño de las administraciones públicas en cada entidad y fomentando un sistema que garantiza la espera de los recursos federales solo por estar incluido en el sistema, desincentivando la recaudación interna de recursos propios.

Por tanto, la implementación y desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal instituido en la década de los ochenta, significó el surgimiento de un nuevo mecanismo institucional que propició situaciones benéficas y contrarias para la búsqueda de un federalismo fiscal racionalizado sobre todo si se considera que el modelo inherentemente creó un sistema de subordinación de las entidades a la federación, debilitando las finanzas públicas de las haciendas locales y dificultando el desarrollo de sus ingresos.

La idea de subordinación de las entidades frente al poder federal, surge de lo que representó la firma del convenio de adhesión, mecanismo jurídico de carácter institucional que limitó las capacidades de tributación de las haciendas locales, a cambio de participar en la distribución de los ingresos obtenidos por la federación de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos que se encuentran en su jurisdicción.

Las debilidades surgidas en los ingresos de las entidades, a consecuencia de la centralización de las potestades fiscales derivadas del convenio de adhesión, facultaron de manera inherente al gobierno federal para intervenir gradualmente en las decisiones económicas de los gobiernos locales, propiciando la intromisión de la federación en las decisiones políticas y económicas de los estados.

¹⁵⁶Guerrero García, Javier, *La lucha por el federalismo en México*, Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 34.

La evidencia más fiel de la centralización de las facultades tributarias en la federación, se refleja en la distribución de la Recaudación Nacional Participable, ya que del 100% de los recursos, el 80% se quedan en propiedad de la federación y el 20% restante en las entidades.

La retribución de algunas fuentes de ingresos a las haciendas locales, representa un camino viable para contrarrestar el problema, ya que otorgaría mayores opciones de financiamiento con recursos propios a los gobiernos, situación que no los obligaría a mantener finanzas públicas dependientes de los criterios del gobierno federal, permitiéndoles la posibilidad de planear con mayor certidumbre las acciones de gobierno a emprender durante los periodos de gobierno.

Otro factor importante a mencionar, es la manera en que se lleva a cabo la distribución de los ingresos federales en las entidades, situación enmarcada por varias condicionantes, en buena medida, de carácter político, en el que la filiación partidista influye mucho en los montos que año tras año reciben las entidades, situación permitida por las propias deficiencias que presenta la coordinación fiscal.

Las condiciones propiciadas por la configuración del modelo de coordinación del país, acentúan la inequidad de los criterios de distribución de los recursos, debido a la existencia de variables dependientes del aparato administrativo federal en los criterios de la fórmula de distribución de los ingresos, lo que facilita la injerencia política de la federación para aumentar o disminuir los ingresos en una entidad.

Respecto de la inequidad de la distribución de los ingresos, algunos actores políticos estatales han hecho énfasis en la búsqueda de la autonomía presupuestal de los gobiernos, ello a partir de la implementación de diversos programas encargados de mejorar el desempeño de sus instituciones encargadas de la recaudación fiscal.

La implementación de programas de combate a la evasión y elusión fiscal, así como la mejora y sistematización de los procesos en la recaudación,

representan alternativas viables para obtener mayores recursos propios, que brinden la posibilidad de incrementar la autonomía presupuestaria requerida para el funcionamiento adecuado de sus aparatos administrativos, sin embargo, dicha condición no podría implementarse hasta no contar con mayores fuentes de tributación en las entidades. En la distribución de recursos, dos son las principales fuentes de ingreso para las entidades federativas, el primer concepto es lo referente a las participaciones y el segundo lo conforman los ingresos distribuidos vía, aportaciones, sin ser estos los únicos recursos obtenidos como parte del gasto federalizado.

1. Fondo general de participaciones

Las participaciones (ramo 28), encuentran su sustento legal en La Ley de Coordinación Fiscal, que en su Capítulo I denominado “De las Participaciones de los Estados, Municipio y Distrito Federal en Ingresos Federales”, artículo 2do, estipula la conformación y distribución de las participaciones hacia las entidades federativas, rubro compuesto por el 20% del total de la Recaudación Federal Participable, compuesto de lo expresado en dicho artículo:

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

La Recaudación Nacional Participable (RNP) se concibió como un mecanismo encargado de aglomerar las principales fuentes de ingresos fiscales en la federación, sin embargo, su inclusión en la coordinación fiscal del país, legitimó la preponderancia del gobierno federal en la captación de recursos tributarios, permitiéndole retener el 80% de los recursos fiscales de la nación.

Dentro del federalismo fiscal en México, las participaciones juegan un papel fundamental, pero se debe considerar que no constituyen el medio eficiente para lograr una distribución equitativa de ingreso, principalmente porque los problemas redistributivos son interpersonales. Aunque cabe aclarar que obviamente existe un

problema de equidad horizontal derivado de las desigualdades entre regiones, en el cual las participaciones pueden servir para garantizar, por parte del gobierno federal un nivel mínimo de servicios públicos.

Comprender la función primordial de las participaciones dentro del esquema de distribución de recursos en el país, es la de garantizar la prestación de los servicios públicos que mínimamente requieren los habitantes de las entidades, permite entender de la necesidad de su existencia en el marco del federalismo como un medio adecuado de garantizar recursos a los gobiernos, aunque bien podría cuestionarse la medida en la que participan en las haciendas locales.

Se debe tener presente, que los recursos distribuidos vía participaciones, representan ingresos indispensables en muchos casos para el funcionamiento medianamente adecuado de algunos estados, en el que a pesar de contar con recursos considerables, muchas de las veces, la calidad de los servicios públicos brindados no responde a las capacidades reales de gasto por habitante de los gobiernos, situación que va en decremento del desarrollo social, amenazado también por la opacidad en el manejo de los recursos.

En cuanto a la naturaleza de las participaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

...La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la federación como los estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la federación quien a su vez los redistribuye participando así de ellos. Como el Congreso y las legislaturas pueden establecer las contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, 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 formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la federación.¹⁵⁷

Se debe mencionar que los recursos distribuidos vía participaciones, son ingresos que no se encuentran etiquetados para su uso, es decir, se utilizan de manera libre por los gobiernos subnacionales, teniendo como función principal el garantizar los bienes y servicios públicos indispensables para la población, además de distribuir con un mínimo del 20% de los recursos entre los municipios, por obligación de lo establecido en el artículo 4to-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

Existen entidades como Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz que tienen un ingreso de las participaciones mayor por la existencia del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye entre ellas el 0.6% de los derechos que paga PEMEX por la exploración y producción que se da en estas entidades al formar parte del grupo de estados que participan en la extracción de petróleo y gas de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

2. Fondo de aportaciones federales

Los fondos que conforman el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, son una fuente importante de ingresos para las haciendas estatales, las cuales por normatividad federal, se encuentran limitados para su uso exclusivo a 8 diferentes rubros, que de acuerdo al Capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal considera lo siguientes:

“Las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley.”

¹⁵⁷Controversia constitucional 4/98, novena época, Semanario Judicial de la Federación, t. XI, febrero de 2000, tesis 7/2000, p. 630.

Se debe considerar que el ramo 33 representa un medio más de subordinación de las entidades federativas a la federación, esto si se considera que los criterios para establecer los montos y las aéreas a las que se destinan los recursos, están determinados por la voluntad y visión federal, es decir, son recursos transferidos a las entidades que aumentan la injerencia económica de la federación en asuntos locales, lo cual realiza a través de sus representaciones en los estados.

La garantía que año tras año representa la distribución de ingresos fiscales, por concepto de participaciones y aportaciones, como lo comenta Javier Guerrero García,

...ha permitido que entidades federativas con reducido potencial recaudatorio y débil administración tributaria puedan acceder a importantes montos de recursos, lo que ha sido posible por su participación de los recursos fiscales generados en el conjunto del país, en este sentido el sistema de coordinación ha propiciado incentivos perversos para que las entidades no realicen esfuerzos importantes por fortalecer su gestión administrativa, la calidad de sus programas, la promoción económica y el mejoramiento de los niveles de bienestar de su población.¹⁵⁸

La tergiversación de la idea de distribución de recursos federales como mecanismo institucional de financiamiento para las entidades federativas, en la búsqueda de brindar los bienes y servicios públicos que la sociedad de cada entidad requiere, ha decaído en generar un sistema de desinterés por aumentar las bases tributarias de los gobiernos, sobre todo, por dos cuestiones.

En primer término, se debe considerar el costo político que representa para los gobiernos en turno el aumentar los conceptos o gravar los porcentajes de los ya gravados, pues históricamente se ha utilizado el tema como campaña política para ganar elecciones; en segundo lugar, lo anteriormente ya expresado, la

¹⁵⁸Guerrero García, Javier, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

garantía con la que cuentan al recibir recursos en alta proporción por parte de la federación, situación que desincentiva la mejora de la tributación.

Para su distribución, los ingresos se dividen en 8 fondos estipulados en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, quedando con la siguiente división:

1. Fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo.
2. Fondo de aportaciones para los servicios de salud.
3. Fondo de aportaciones para la infraestructura social.
4. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
5. Fondo de aportaciones múltiples.
6. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.
7. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal
8. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.

De estos fondos, los que tienen una repercusión directa en la hacienda de los municipios son una proporción de las denominadas aportaciones para la infraestructura social, así como la totalidad del fondo para el fortalecimiento de los municipios. Ha tenido mucha importancia para los municipios el llamado ramo 33, que contienen los fondos para su fortalecimiento, pero su forma de empleo, como lo dice Salvador Valencia Carmona, "...ha dado lugar a abusos y excesos en la práctica, a veces de manera deliberada, pero en muchas otras por ignorancia de los propios municipios. Es más, algunos municipios de importancia han contratado asesoría especializada para manejar de manera adecuada dicho ramo, lo cual nos habla de la necesidad de que los gobiernos estatales se ocupen de proporcionar la referida asesoría a todos sus municipios."¹⁵⁹

¹⁵⁹Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 244.

A. Fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo

Creado con el propósito de garantizar el acceso a la educación básica a todo ciudadano en todo el país; los recursos de este fondo se destinan a cubrir las erogaciones por servicios personales para atender los servicios educativos.

Su fundamento se encuentra en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, y para fijar las aportaciones económicas correspondientes, así como en el artículo 73, fracción XXV de la propia Constitución, que reitera que es facultad del Congreso dictar leyes encaminadas a distribuir el ejercicio de la función educativa y los recursos correspondientes, entre la federación, los estados y los municipios. Asimismo, la Ley General de Educación en sus artículos 13 y 16 prevé que la operación de los servicios de educación básica y normal debe estar a cargo de los estados, por lo que este fondo garantiza el cumplimiento a dichas disposiciones.

La federalización de la educación básica en México, se inicia a partir de 1992. Se avanza en la descentralización administrativa en los recursos de educación básica, lo cual se concentra en el acuerdo para la Federalización del Gasto Educativo que se firmó entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, lo que implicó una Ley de Educación y nuevas leyes estatales de educación, en las que se habla incluso de la municipalización de estos recursos, aunque sin señalar tiempos, mecanismos, procedimientos o responsables. Lo anecdótico de esta federalización es que no fue solicitada por los gobiernos de los estados o municipios, muchos de ellos agobiados por el peso de los sistemas estatales de educación básica, ya que en 1992 absorbían una parte creciente de sus ingresos presupuestales, principalmente en entidades como Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Veracruz, etc., frente a otros como Oaxaca, Zacatecas, Michoacán y el D.F., que prácticamente destinaban cero al gasto en esta materia.

La esencia del proceso de descentralización educativa en México, comprende un doble proceso: concentración federal del poder de decisión y control normativo y financiero por un lado y, por el otro, transferencia del esfuerzo administrativo y operativo del sistema. Los recursos de este fondo están destinados para el financiamiento de la operación de los servicios de educación básica y normal conforme a lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

El proceso de descentralización del gasto educativo entre otros efectos, creó desbalances pronunciados en el gasto estatal entre aquellas entidades que venían financiando programas educativos propios y aquellas otras que no erogaban por este concepto gasto alguno. Además, parte del costo administrativo de la descentralización fue absorbido por los estados.

Por otra parte, uno de los principales criterios en la asignación de los recursos de este fondo es el registro común de plantillas de personal, a este respecto también se ha exteriorizado la no compatibilidad de cifras en los registros comunes. Lo anterior derivado del reconocimiento o no de nuevas plazas y/o los recursos considerados como compensatorios.

Por ello, preocupa que, a pesar de que en la exposición de motivos se reconoce la inequidad que existe en la distribución de fondos federales para financiar la educación, en las reformas no se contempla o considera ningún elemento para corregir, al menos gradualmente, dichas inequidades.

B. Fondo de aportaciones para los servicios de salud

Su objetivo es apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud en los estados; también está destinado a cubrir los servicios personales del personal médico y el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura médica.

Este fondo tiene su fundamento en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que la ley establecerá la

conurrencia de la federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general, así como en las estrategias y líneas de acción que tuvieron el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) y el Programa de Reforma del Sector Salud (1995-2000), donde se planteó la necesidad de descentralizar responsabilidades y recursos para acercar los servicios básicos de salud a la población.

La federalización de los servicios de salud consiste en la transferencia que realizó el gobierno federal de éstos a las entidades federativas. En 1996, el Gobierno de la República celebró con los gobiernos estatales el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, que tenía como objetivo fortalecer el nuevo federalismo y acercar los servicios básicos de salud a la población. En el mismo año se celebraron los acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, y en 1997 se adecuaron al nuevo contexto las leyes orgánicas de las administraciones públicas y de salud estatales.

El esquema propuesto se sustentó en la creación, por decreto, en cada estado, de un organismo público descentralizado (OPD) que se ocupara de manera integral de todo el funcionamiento de los servicios de salud, antes administrados por el gobierno federal de manera concurrente con las entidades. A diferencia del sector educativo, en el de salud las secretarías estatales que manejan OPD de servicios de salud, pueden proporcionar directamente los servicios. Algunas entidades federativas han descentralizado ciertos servicios elementales del sector salud hasta el nivel municipal.

En la actualidad, el proceso de transferencia de los servicios de salud se considera concluido, operando los OPD estatales de conformidad con el acuerdo nacional.

En el artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal se determina la fórmula para asignar entre las entidades federativas los recursos destinados a los servicios de salud, de acuerdo con la fracción IV del artículo 30 de la misma ley. De esta

manera, el monto global que corresponde a este fondo, se determina cada año en el presupuesto de egresos de la federación, a partir de los siguientes factores:

- a) Inventario de infraestructura médica y plantilla de personal.
- b) Recursos presupuestarios con cargo a las previsiones de servicios personales del ejercicio inmediato anterior.
- c) Recursos presupuestarios transferidos por la federación en el ejercicio inmediato anterior para cubrir gastos de operación e inversión.
- d) Otros recursos que en el presupuesto de egresos de la federación se destinen para promover la equidad de los servicios de salud.

La distribución entre las entidades se realiza en atención a los criterios arriba mencionados.

Con respecto a los recursos adicionales que menciona el último punto, su distribución se realiza atendiendo al principio de equidad en los servicios de salud, ya que se incorpora una fórmula de distribución per cápita que considera variables como mortalidad, marginalidad y gasto en salud, para otorgar más recursos a las entidades federativas que presentan mayores rezagos.

Por otra parte, cabe mencionar también, que al igual que sucedió en la descentralización de los servicios de educación básica, en el proceso de descentralización de los servicios de salud parte de los criterios para asignar los recursos por concepto de ese fondo, se basó en lo que hasta el momento existía, sin tomar en cuenta las grandes disparidades que existían entre una y otra entidad en cuanto a la cobertura y calidad del servicio.

Al igual que se expresó en cuanto al fondo de aportaciones para la educación básica y normal, se han manifestado algunas autoridades de entidades federativas, ante una imposibilidad de sostener el gasto del sistema de salud con los recursos que reciben de la federación para este propósito a través del fondo de aportaciones para los servicios de salud, incluido en el ramo 33. Por tanto, también se pone de manifiesto en el escenario nacional, la posibilidad de reversión del proceso de descentralización en salud por la insuficiencia en los recursos

otorgados y las consecuencias que están sufriendo diversos estados en sus finanzas públicas.

C. Fondo de aportaciones para la infraestructura social

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, con la intención de apoyar la infraestructura básica municipal. Sin embargo, 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, la Cámara de Diputados dictaminó la creación de dos fondos: uno destinado a los municipios, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y otro a los estados, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, constituyendo este último con los recursos asignados al Programa de Prioridades Estatales del ramo 26 Superación de la Pobreza, con lo que se pretendió que los estados pudieran contar con recursos para proyectos de infraestructura que rebasen la esfera municipal.

Su finalidad es incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda y caminos rurales) de las regiones más marginadas.

Los objetivos de este fondo se desprenden de los programas que le antecedieron en el ramo 26 del Presupuesto Federal. Desde su creación en 1983, este ramo ha pasado por cinco nombres: Promoción Regional (1983-1984), Desarrollo Regional (1984-1989), Solidaridad y Desarrollo Regional (1990-1995), Superación de la Pobreza (1996-1997), y finalmente Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (1998). A partir de 1998 la parte mayoritaria de los recursos del ramo 26 integraron el fondo de aportaciones para la infraestructura social, en el ramo 33, y lo que queda del ramo 26 se orienta a una serie dispersa de programas no infraestructurales - empleo temporal, crédito a la palabra,

empresas sociales y cajas de ahorro, atención a zonas áridas, jornaleros agrícolas, mujeres y servicio social – (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1997).

En 1998, dentro del presupuesto federal para el ramo 33 se estableció el fondo de aportaciones para la infraestructura social, para la integración de este fondo, se utiliza como base la estimación de la recaudación federal participable que se obtenga a partir de la Ley de Ingresos de la federación del año de que se trate (un 2.5%, sólo como referencia).

La distribución de este fondo se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la federación las normas establecidas para necesidades básicas y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual que se asignarán a cada estado.

Por su parte, los estados deben distribuir los recursos del fondo para la infraestructura social municipal entre sus municipios, con una fórmula igual a la prevista por el gobierno federal para la distribución del fondo de aportaciones para la infraestructura social entre las entidades federativas, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social.

Los recursos de este fondo son un instrumento importante para la planeación en materia de infraestructura social por parte de los estados y municipios, ya que el destino de los ingresos que de este fondo les corresponden a los municipios (FISM), se enfocan a cubrir los siguientes servicios: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Adicionalmente los municipios podrán disponer de hasta un 2% de sus recursos, que por concepto de este fondo reciban, para financiar un programa de desarrollo institucional, bajo convenio tripartito con el Ejecutivo Federal (a través de SEDESOL), el gobierno del estado y el municipio respectivo. La parte correspondiente al estado (FISE), se enfoca a la realización de obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Por otra parte, tanto los estados como los municipios podrán disponer hasta de un 3% de sus respectivas partes, para destinarlos como gastos indirectos en la realización de las obras antes mencionadas.

Por otra parte, también resulta importante comentar que al constituirse el fondo para la infraestructura social y estatal con los recursos ubicados antes en el ramo 26, dedicado al programa de Prioridades Estatales y Desarrollo Regional, y al aplicarse ahora para su distribución (a través del ramo 33) una fórmula que atiende exclusivamente a criterios de rezago social, las entidades más desarrolladas con alto dinamismo en su crecimiento y aportación a la economía nacional y, por ende, con fuerte requerimientos de infraestructura de todo tipo, fueron severamente castigadas, enviando señales que desestimulan y pudieran llegar a inhibir el crecimiento.

Sin embargo, se puede decir que una de las principales ventajas del fondo de aportaciones para la infraestructura social es la apertura programática acotada, porque muchas veces los recursos municipales son escasos ante las necesidades de la población; y si no se acotaba el destino de este fondo a infraestructura de servicios para la población en pobreza, se corría el riesgo de que los fondos se destinaran a otras cosas, que pueden ser importantes pero que no son recursos para la pobreza.

D. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal

Al igual que el anterior fondo, el Ejecutivo Federal en la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal presentada al Congreso en noviembre de 1997, no

previó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, sino que fue la Cámara de Diputados la que dictaminó la creación del mismo, 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 su circunscripciones.

La Ley de Coordinación Fiscal prevé que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público será la responsable de distribuir los recursos entre los estados en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa.

Los recursos de este fondo pueden ser aplicados a diversos requerimientos, sin embargo, se debe dar prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras tanto de los municipios como de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como, a satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Al establecerse la distribución del fondo para el fortalecimiento municipal atendiendo exclusivamente al tamaño de cada población, se generan varios problemas e inconvenientes.

- Concentra recursos en las poblaciones de mayor tamaño, incentivando el proceso de migración hacia ellas y agravando los ya de por sí difíciles problemas urbanos.
- Los municipios grandes de las entidades más dinámicas, pero relativamente poco pobladas, de nueva cuenta pierden.
- Desalienta aún más la eficiencia recaudatoria de las autoridades municipales; y, cosa más grave, las hace más dependientes de los

recursos federales, como consecuencias contrarias al propósito de fortalecimiento municipal.

- Se transfieren más recursos a municipios sin transferirles responsabilidades de una manera clara, como se hizo con la descentralización de los servicios educativos y salud.

Dentro de este fondo, otra de las problemáticas radica en la ministración de los recursos, lo cual afecta principalmente a los municipios que recibirán montos muy bajos (en especial los municipios con menor población).

En este contexto de fortalecimiento, es necesario definir con mayor precisión los rubros a los que se pueden canalizar los recursos incluyendo entre otros el equipamiento, tanto en mobiliario y equipo de oficina como de cómputo y comunicaciones, ya que es bien sabido que los ayuntamientos muestran carencias importantes en estos rubros, pues, sin áreas de planeación sólidas en este nivel de gobierno los recursos que se están descentralizando podrían no utilizarse eficientemente para beneficio de los propios ciudadanos.

E. Fondo de aportaciones múltiples

La Ley de Coordinación Fiscal establece que el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el presupuesto de egresos de la federación. Al respecto, en los presupuestos de egresos de los años 2000-2002 el Gobierno Federal no estableció reglas para transparentar la distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples entre los estados, por lo que ésta se realizó con base en criterios discrecionales, violando el espíritu de la creación del ramo 33 y las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

En 1996 los gobiernos estatales crearon, por decreto, organismos públicos descentralizados para la construcción de espacios educativos, los cuales asumieron las funciones que venía desempeñando el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). En fechas posteriores

y distintas, dependiendo de cada entidad federativa, se firmaron los contratos de donación, en los cuales el CAPFCE cedía a favor de los organismos de construcción estatales los bienes muebles e inmuebles de propiedad federal.

El financiamiento de los organismos de construcción estatales se da a partir de 1998, a través de una parte del FAM del ramo 33. Este fondo se destina a la infraestructura educativa y a la asistencia social.

Representa recursos para la construcción, equipamiento y conservación de espacios educativos en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las entidades federativas. Está constituido por tres subfondos: el de Asistencia Social (DIF), el de Infraestructura Educativa Básica y el de Infraestructura Educativa Superior.

Las aportaciones que con cargo al FAM reciben los estados y el gobierno de la Ciudad de México se deben considerar dentro de los programas operativos anuales de los sistemas de desarrollo integral de la familia (DIF), de esta manera los recursos de este fondo se canalizan principalmente como lo señala el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal a los siguientes objetivos:

- Desayunos escolares.
- Apoyos alimentarios y de asistencia social a la población.
- Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Tal criterio de asignación, claramente indispensable para que los estados amplíen su infraestructura educativa y otorgue mayor asistencia social, tiene el problema de que es totalmente inercial; los estados más beneficiados son aquellos que atienden mayor número de escuelas de educación básica y superior con necesidades de infraestructura educativa (ampliación, remodelación y construcción) y que asistan a un mayor número de niños a través del programa de desayunos escolares del DIF, por tanto, quien está en situación de rezago por

encontrarse en una situación poco ventajosa para llevar a cabo tales acciones, se mantendrá en ella.

F. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos

Los recursos con los que se financió este fondo al momento de su nacimiento, provinieron de la Secretaría de Educación Pública, derivados de convenios suscritos entre esta dependencia y los gobiernos estatales; sin embargo, al igual que en los procesos de descentralización de la educación básica y de los servicios de salud, se transfirieron recursos humanos y materiales, pero no la fuente de financiamiento para este tipo de servicios con gastos incrementales.

Desde 1999, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales suscribieron convenios de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica y de Adultos, por medio de los cuales se acordó la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros. Estos convenios involucraron al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), transfiriendo las representaciones estatales a los organismos descentralizados que expresamente fueron creados por los gobiernos de las entidades para esos fines.

Con base en lo anterior, los CONALEP de los estados pueden establecer planteles y centros de asistencia y servicios tecnológicos en cualquier municipio o localidad, previa aprobación de las secretarías de educación estatales y con sustento en la opinión del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

Para el financiamiento de estas áreas existe, dentro del ramo 33, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). El monto de este fondo se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación, a partir de los siguientes elementos, enmarcados en el artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal, que a la letra dice:

- I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

- II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el presupuesto de egresos de la federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio presupuesto de egresos de la federación,

 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas provisiones derivadas del ejercicio anterior y

 - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y

- III.- Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de

alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas, así como las variables consideradas y la fuente de información correspondiente, a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública, a más tardar el 31 de enero de cada año en el diario oficial de la federación.

La información que presenten las entidades y la Secretaría de Educación Pública, por este Fondo, deberá sujetarse al artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El propósito de este fondo es permitir a las entidades federativas la administración y otorgamiento directo de los servicios educativos del CONALEP y del INEA.

G. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal

El segundo párrafo del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que en el presupuesto de egresos de la federación de cada ejercicio fiscal se debe hacer la distribución de los recursos federales que integran al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En un intento por atender la disposición prevista en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, en el año 1999 el artículo 17 del presupuesto de egresos de la federación previó que los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública debían distribuirse y destinarse en los términos precisos por la Ley de Coordinación Fiscal. Para tal efecto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública debía publicar en el diario oficial de la federación a más tardar el 29 de enero la distribución de estos recursos por destinatario y concepto de gasto.

Para ello, se conformó el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), cuya asignación se establece anualmente en el ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación.

La aplicación de los recursos se realiza de conformidad con los programas estatales de seguridad pública, los cuales derivan del Programa Nacional de Seguridad Pública acordado por el Consejo Nacional en la materia.

Este fondo de aportaciones debe destinarse conforme lo marca el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, entre otras cosas: al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formulación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos, y de las policías preventivas o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia, así como a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración de justicia.

H. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas

Este fondo surge en el presupuesto de egresos de la federación 2002 como un programa federal de subsidios a los estados, el cual fue incluido para su administración en el ramo general 23 Provisiones Salariales y Económicas, estableciendo que su aplicación por parte de las entidades federativas tendría que ser a los rubros de: saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Se prohibió desde su origen, su aplicación a gasto corriente.

Este fondo se incorpora al ramo 33 dentro del presupuesto de egresos federal en el año 2007, con la finalidad de otorgar mayor certidumbre presupuestaria a los estados y establecer reglas objetivas dentro de la Ley de Coordinación Fiscal. Su antecedente fue el Programa para el Fortalecimiento de

las Entidades Federativas que se incluyó en el presupuesto de los años 2000 a 2006.

La distribución de este nuevo fondo del ramo 33 no responde a criterios de transparencia, ni de incentivo a la recaudación estatal, ya que se realiza conforme a la distribución de dicho fondo en el presupuesto de egresos de la federación del ejercicio fiscal inmediato anterior. Con la inclusión en el ramo 33 de este fondo, se incrementan las asignaciones de recursos federales a las entidades federativas, pero es lamentable que esto continúe ocurriendo sin que se avance en la transparencia y equidad entre las diferentes regiones, y que la distribución continúe dependiendo de la discrecionalidad y de la coyuntura política, como lo fue en la negociación del primer presupuesto de egresos de la federación de la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

I. Comentarios generales al fondo de aportaciones federales (ramo 33)

Antes de la aparición del ramo 33, la federalización de recursos hacia las entidades federativas se realizaba principalmente a través de convenios celebrados entre las distintas dependencias del Gobierno Federal y los respectivos gobiernos estatales, por lo que las responsabilidades de gasto se descentralizaron durante muchos años sector por sector, sin una visión integral y a través de decisiones unilaterales de los titulares de las diferentes dependencias del Gobierno Federal.

Como lo comenta Jorge Ortega González,

...los recursos se canalizaron a través de convenios de coordinación, concertación o de reasignación, celebrados en el marco de los convenios de desarrollo social. Los recursos canalizados a través de estos mecanismos, eran federales; cada dependencia fue responsable del ejercicio de los mismos y, por consiguiente, se encargaba de establecer en los convenios los compromisos de los estados en materia de comprobación

del gasto y fiscalización de la aplicación de los recursos, sin fijar reglas generales.¹⁶⁰

Este mecanismo de descentralización fue resultado del presidencialismo que vivió México, ya que el Presidente de la República mantuvo el control de los gobiernos estatales por medio de la discrecionalidad en el manejo del presupuesto de egresos de la federación y, dentro de éste, los recursos federalizados.

Dentro de las ventajas que para muchos se presentan, principalmente en opinión de autoridades federales y algunos otros beneficiados a nivel subnacional, con la creación del ramo 33, se mencionan: el darle mayor seguridad y certidumbre jurídica a las entidades y municipios en recursos, continuar con la idea de la asignación transparente, el que los municipios y los estados tengan un conocimiento anticipado de los recursos que recibirán, el compromiso que asumen estados y municipios para realizar determinadas acciones de política social y la transferencia de responsabilidades por parte de la federación a estados y municipios en materia de educación, salud, infraestructura social, asistencia local, saneamiento de sus finanzas, construcción y seguridad pública.

Sin embargo, lo cierto es que hoy por hoy es más que cuestionado dicho régimen de aportaciones no solo por las etiquetas y condicionamientos que de estas transferencias se hacen en un régimen que se presume federal, ya que respecto de las mismas las entidades federativas y los municipios no gozan de la misma autonomía para disponer de esos recursos como si ocurre tratándose de las participaciones. Pues la aplicación de criterios determinados verticalmente por el gobierno federal imposibilita que los gobiernos estatales orienten los recursos conforme a criterios estatales de equidad social y planeación del desarrollo regional. A ello se suma el fenómeno de insuficiencia que frente a las encomiendas de gastos dichas aportaciones supone. Es decir, los recursos que por este concepto llegan a estados y municipios tienden a apartarse de los montos de los compromisos originales.

¹⁶⁰Ortega González, Jorge, *Derecho presupuestario mexicano*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, México, 2007, p. 91.

Adicionalmente, sobre el régimen mencionado de aportaciones pesa el debate sobre la justicia entre entidades entre si y municipios entre sí, respecto al modo en que se distribuyen los fondos de referencia. Dicho problema se encuentra agudizado por el hecho de que la distribución, en el caso de algunos de los fondos de aportaciones, es realizada por una de las partes del llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es decir, la federación a través de su Congreso de la Unión mediante las formulas establecidas en la propia Ley y complicándose más aún, cuando la propia Ley delega en todo o en parte al Ejecutivo Federal el determinar dicha distribución.

Por otra parte, es muy claro que para los cálculos de estas fórmulas que están en la ley de la materia, se requiere información de los ingresos de los hogares, de educación, drenaje, electricidad y combustible para cocinar. Se requiere información actualizada. Para que esta ley pueda funcionar adecuadamente se requiere una generación estadística de nuevo tipo por parte del INEGI. Se requeriría una actualización mucho más frecuente que el actual de la información social de los hogares, y probablemente se requeriría un recuento censal o una muestra de gran tamaño, para que dé resultados en el nivel municipal, cuya gestión administrativa es de menos tiempo que la estatal y federal; pues cada cinco o cada diez años sería inadmisibles para los cálculos de esta ley.

Ante ello, en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las discusiones en relación con las transferencias de recursos y responsabilidades federativas, han llevado a cuestionar la vigencia del actual esquema de descentralización como un elemento que realmente coadyuve al fortalecimiento de la gestión pública (sobre todo en su aspecto financiero) de los gobiernos subnacionales, llegando a plantearse que no se federalice ninguna otra función sin que previamente se realice la evaluación de sus efectos financieros en las haciendas públicas subnacionales.

V. Conferencia nacional de gobernadores (CONAGO)

La Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) es el antecedente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), surge para fortalecer el sistema de coordinación fiscal. La ANAGO estaba integrada por gobernadores pertenecientes al Partido de la Revolución Democrática, se da en el marco de un pluralismo político donde algunos partidos tomaron fuerza política.

Esta asociación logra incluir a todos los Gobernadores y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así se forma la CONAGO.

La conformación de la CONAGO tiene como primer antecedente la reunión celebrada en Mazatlán, Sinaloa en el 2001, situación que respondió en gran medida a la transición política en el Ejecutivo Federal, circunstancia que provocó una reconfiguración en las relaciones de poder, a partir del trabajo conjunto de algunos gobernadores de las entidades federativas.

Para comprender lo que significó la creación de un mecanismo institucional, con un contrapeso real de poder al gobierno federal, consideremos lo que Juan Miguel Morales y Gómez y Julián Salazar Medina, expresan respecto del contexto político bajo el cual se dio el surgimiento de esta institución:

...Se ha constituido en una nueva forma de integración de los gobernadores de las entidades federativas en los llamados gobiernos subnacionales, a la luz de la llegada al poder por primera vez de un presidente del Partido Acción Nacional. Es con este hecho tan significativo que a partir del año 2000 se presenta una nueva fisonomía de las fuerzas políticas, o en todo caso los gobiernos sintieron la necesidad de mostrar un frente integrado por todos los titulares del ejecutivo estatal, para demandar al gobierno federal una mayor y mejor distribución de los recursos federales en aras de fortalecer el federalismo, y con ello económicamente a cada una de las entidades federativas. Así, la CONAGO fue fundada para mantener un

pleno respeto de las instituciones del país y, a su vez, buscar fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos.¹⁶¹

De lo anterior, podemos deducir tres cuestiones fundamentales, en primer lugar, que la creación de la institución se da como consecuencia de la reconfiguración política que significó la transición democrática del año 2000; en segundo lugar, el interés por contar con la certidumbre necesaria en la distribución de los ingresos entre las entidades, y finalmente, la institucionalización de un contrapeso político fundamentado en principios democráticos.

Con lo anterior, resulta importante entender que la CONAGO, surgió fundamentalmente como respuesta de los gobiernos estatales al proceso de transición política que aconteció en el país en el año 2000, razón suficiente para crear el mecanismo adecuado para contravenir en las decisiones de índole federal que fueran en contra de los intereses de los gobiernos locales, sobre todo aquellas decisiones que perjudicaran los ingresos de las haciendas públicas.

Como anteriormente lo mencionamos, el primer intento por crear una institución adecuada para contraponerse al gobierno federal, fue celebrado en el año 2001 en Mazatlán, Sinaloa mediante la llamada Declaratoria de Mazatlán, que contó con la presencia de 20 gobernadores que expresaron "...la necesidad de impulsar una modernización de las haciendas públicas federal, estatales y municipales que tengan como principal primicia la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos." ¹⁶²

Resulta evidente que el proceso político que se dio en el país en el año 2000 modificó las relaciones gubernamentales entre los órdenes de gobierno, situación que afectó la manera de distribuir los ingresos, de ahí la importancia por

¹⁶¹Morales y Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, Julián, *La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo, en convergencia*, Revista de ciencias sociales, núm. 49, México, UAEM, 2009, p. 236.

¹⁶²Declaratoria de Mazatlán, Conferencia Nacional de Gobernadores, 10 de agosto de 2001.

contemplar la necesidad de impulsar mecanismos claros que permitieran obtener la mayor cantidad de recursos económicos posibles.

La CONAGO se constituye formalmente el día 13 de julio del 2002, en Cancún, Quintana Roo, enmarcando la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores, que mediante lo estipulado en el acuerdo primero de la Declaratoria de Cancún, establecieron lo siguiente:

...Se constituye a partir de esta fecha la Conferencia Nacional de Gobernadores como un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí, y con la federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos.¹⁶³

Hoy día la CONAGO busca fortalecer a la federación y a las entidades federativas, para que encuentren una armonía en sus funciones, así mismo busca solucionar problemas de diferente índole. Sus principales fundamentos son los siguientes:

- a) La CONAGO funciona como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.
- b) Impulsa el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades.
- c) Reafirma el compromiso de las entidades federativas con el pacto federal y con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo.
- d) Propone el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.

¹⁶³ Declaratoria de Cancún, Conferencia Nacional de Gobernadores, 13 de julio de 2002.

- e) Busca promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno.
- f) Tiene dentro de sus objetivos realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para así deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.
- g) Finalmente, la CONAGO confirma su compromiso con la sociedad de México y busca en todo momento el desarrollo nacional, apegado a las demandas y a la responsabilidad social.¹⁶⁴

Con la creación de un organismo capaz de fortalecer las relaciones políticas en las demandas de los gobiernos locales frente a la federación, se logró un mayor dinamismo de coordinación intergubernamental, que si bien fue fomentado en mayor medida por las condiciones adversas a las que se verían expuestos los gobiernos priistas y perredistas, ayudó a la creación de un mecanismo institucional con la suficiente capacidad para contrarrestar las decisiones del orden federal.

La evidencia más importante a considerar como propulsora de un mecanismo con las características políticas de la institución, es la filiación política de los gobiernos de las entidades federativas que participaron en la Declaración de Cancún, ya que dicha particularidad refleja el contexto político que dio origen a la fundación de la organización.

Se debe aclarar que aunque en los orígenes de la CONAGO no fueron contempladas las 32 entidades federativas, en la actualidad se encuentran suscritos todos los estados y el Gobierno de la Ciudad de México, situación que otorga mayor pluralidad y apertura democrática a dicha institución de derecho privado, pues es una asociación que no obstante de ser un contrapeso importante al gobierno federal, no forma parte de las instituciones públicas del estado.

¹⁶⁴<http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>

En la práctica, la CONAGO se define así misma como “...un espacio libre, plural e incluyente, abierto al análisis de las problemáticas de las entidades federativas y a la búsqueda de soluciones convenientes, por medio de la construcción de acuerdos que redunden en el beneficio de los mexicanos.”¹⁶⁵

Para llevar a cabo sus funciones, se realizan reuniones ordinarias o extraordinarias periódicamente a lo largo del año, presididas por el Presidente y que es ayudado por dos Vicepresidentes. Los trabajos son llevados a cabo por el Pleno de Gobernadores, considerado como el máximo organismo en la toma de decisiones y encargado de realizar los trabajos en la orden del día para llegar a los acuerdos convenientes y emitir sus lineamientos a seguir para el cumplimiento de los objetivos.

El análisis y la discusión de los temas a revisar, son llevados a cabo por comisiones, integradas por un Gobernador Coordinador y un Vicecoordinador, con la intención de deliberar los objetivos planteados por común acuerdo en el Pleno, a partir de los siguientes cuatro ejes temáticos:

1. Hacienda y Finanzas Públicas.
2. Federalismo y Gobierno.
3. Desarrollo Regional y Competitividad.
4. Desarrollo Humano y Bienestar Social.

1. Primera convención nacional hacendaria

La CONAGO determinó mediante la Declaración de Cuatro Ciénegas, firmada el 20 de agosto de 2003, la convocatoria para celebrar la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH), surgida de la necesidad de construir un sistema hacendario acorde a las necesidades de la nueva realidad política que enfrentaban los gobiernos, sin embargo, no fue sino hasta el 5 de febrero de 2004 cuando en Juriquilla, Querétaro, se realizó el acuerdo para implementarla.

¹⁶⁵Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Para Javier Guerrero García,

...la Convención surgió de la necesidad de construir nuevos acuerdos y arreglos en materia federal hacendaria, de la necesidad de reinventar las finanzas públicas del país, en sus tres órdenes de gobierno, esto es, una condición fundamental para un nuevo modelo de desarrollo más justo y equitativo con un elevado sentido de corresponsabilidad no solo entre los actores políticos y los servidores públicos sino entre estos y la sociedad civil, es impostergable para coadyuvar a la generación de una época de progreso económico con justicia social y valores éticos y morales, el que nuestro país transite hacia un auténtico federalismo, con mayores equilibrios y corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno.¹⁶⁶

Desde su formación, la importancia de la condición fiscal que impera en el país, se consideró un asunto fundamental como parte de los trabajos de la institución, situación que obligó a los gobiernos al desarrollo de un mecanismo plural y democrático para ahondar en el tema, orillando a los gobiernos locales a dejar de lado las diferencias políticas para dar seguimiento a un asunto que favoreciera las haciendas de cada entidad.

Desde la perspectiva de la institución, el desarrollo de la Convención fue el resultado de un arduo trabajo político como respuesta a la transición democrática del año 2000, situación que en palabras de los propios representantes de los gobiernos adscritos a la organización, se desarrolló en un marco caracterizado por lo siguiente:

...La Primera Convención Nacional Hacendaria es un acontecimiento histórico resultado de un amplio proceso de maduración y negociación ente los principales actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno del país, convocada para ser el escenario de discusión y análisis

¹⁶⁶Guerrero García, Javier, *op. cit.*, pp. 89 y 90.

de ideas, planteamientos y propuestas para diseñar un mejor federalismo hacendario para México.¹⁶⁷

Como ya se mencionó anteriormente, la convocatoria para la Comisión Nacional Hacendaria se dio en el año 2003, y las mesas de diálogo, análisis y propuestas se realizaron en el periodo comprendido entre el 5 de febrero al 17 de agosto de 2004, resumiendo los trabajos en la denominada Declaratoria a la Nación, documento en el que se enmarco el diagnóstico y las propuestas a implementar en los 7 temas que se abordaron y que a continuación se refieren:

- Gasto público.
- Ingresos.
- Deuda pública.
- Patrimonio público.
- Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.
- Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.
- Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

A pesar de haber sido tratados 7 temas en la Convención, para fines de esta investigación se considera únicamente el apartado de Ingresos como tema de análisis, como parte del diagnóstico y de las propuestas obtenidas de los trabajos llevados a cabo en las mesas de análisis y discusión de la Convención Nacional Hacendaria. El apartado referido al diagnóstico, dio como resultado 7 premisas fundamentales a combatir como parte de los trabajos conjuntos de los gobiernos pertenecientes a la institución, mismos que a continuación son nombrados:

- Insuficiencia de los ingresos fiscales del país.
- Escasos ingresos propios de estados y municipios, y deficiente autonomía para permitir diversos niveles de ingreso según las preferencias de cada entidad.
- Centralización de la política fiscal.

¹⁶⁷Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Conferencia Nacional Hacendaria, 17 de agosto de 2004.

- Limitación extraconstitucional de las facultades de las entidades federativas.
- Dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX.
- Evasión y elusión importantes.
- Sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

De los 7 problemas diagnosticados, se puede observar que solo el apartado referente a la sobrecarga fiscal de PEMEX resulta un tema no tratado en esta investigación, sin embargo, los 6 temas restantes han sido tratados en mayor o menor medida, coincidiendo en términos generales con la problemática aquí expuesta, sobre todo en lo referente a la dependencia económica de los ingresos federales en las haciendas públicas de los gobiernos locales.

En términos generales, la insuficiencia de ingresos fiscales la escases de los ingresos propios en los órdenes de gobierno, así como la elusión y evasión fiscal, pueden considerarse como situaciones consecuentes de los malos esquemas tributarios del país, los cuales, facilitan la evasión fiscal, de igual manera, dificultan el cobro de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, condiciones que caracterizan la historia reciente y antigua del país.

La centralización de la política fiscal, enmarcada principalmente por el convenio de adhesión suscrito por las entidades y la federación, así como la gran cantidad de normativa fiscal de índole federal que tienen que acatar las haciendas locales, se han convertido en problemas sustanciales para el desarrollo de las finanzas públicas en el país, fortaleciendo así, la necesidad por replantear los mecanismos fiscales imperantes en el país.

En el apartado de propuestas, se obtuvieron como resultado 5 estrategias para mejorar la situación fiscal del país, mismas que son expresadas a continuación:

- Restituir potestades tributarias a los gobiernos locales.

- Eficientar la recaudación nacional, dando incentivos para que las entidades se encarguen fundamental de la administración de las personas físicas.
- Fortalecer las finanzas municipales.
- Fomentar la inversión y rendimiento de PEMEX y resarcir al estado de Campeche por las participaciones que se le otorgan por petróleo ya que no corresponden a la producción que se logra en el estado.
- Impulsar la simplificación tributaria.

De las estrategias planteadas, se considera a la descentralización de potestades tributarias, el incremento de los ingresos fiscales y a la simplificación tributaria como temas fundamentales en el desarrollo de la investigación, ya que a partir de estos tres puntos, pueden obtenerse resultados más favorables para el libre desempeño de las finanzas de las haciendas locales, impulsando así, el ejercicio del federalismo fiscal en el país.

Es importante tener presente las estrategias mencionadas, ya que representan las demandas políticas que en la materia reclaman los representantes de las entidades federativas, mismas que vienen a cumplir con la función de replantear los términos en los que se llevan a cabo las relaciones institucionales entre estos dos órdenes de gobierno en pro de la autosuficiencia económica.

Parte de los esfuerzos realizados durante la Convención, hizo que la CONAGO se diera a la tarea de crear el Comité Técnico de Seguimiento de la Convención Nacional Hacendaria, mismo que tiene la función principal de llevar a cabo el seguimiento de los avances y resultados obtenidos de los acuerdos firmados por la Comisión Nacional Hacendaria, sin embargo, con el pasar del tiempo y ante la falta de resultados, el Comité realizó 12 reuniones para evaluar los trabajos, llevadas a cabo entre el 19 de agosto de 2004 y el 7 de abril de 2005, disminuyendo drásticamente en los años subsecuentes y hoy día prácticamente ya inexistentes.

Quizás lo más importante dentro de todo el desarrollo que implicó los trabajos realizados por la CONAGO en la CNH, como lo comentan Juan Miguel Morales y Gómez y Julián Salazar Medina, es que

...uno de los logros de esta Conferencia Nacional de Gobernadores es su permanencia desde que se constituyó, lo cual permite advertir que sin estar instaurada en ningún ordenamiento jurídico, existe y además permite conjuntar esfuerzos y acuerdos entre gobernadores, por regiones, por partido y hasta por afinidad personal. Quiere decir que esta organización intergubernamental perfila la legitimidad más que la legalidad. A nuestro juicio constituye una nueva forma de administración pública que intenta responder a las demandas de la sociedad y a fortalecer políticamente a los propios gobernadores.¹⁶⁸

La Convención Nacional Hacendaria se integró de la siguiente manera:

“...Un Consejo Directivo Técnico

Es el órgano decisorio de la Convención y su función es la de conducir el desarrollo de sus actividades, con una visión integra acorde con los objetivos generales y principios de la Convención.

La Coordinación Técnica

Se conformó como el órgano colegiado de apoyo del Consejo Directivo, en la coordinación de los aspectos metodológicos y técnicos, auxiliando a las Mesas y a las Comisiones Técnicas en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de sus documentos finales.

Las Mesas de Análisis y Propuestas

Son los órganos colegiados responsables de crear las Comisiones Técnicas necesarias, analizan las propuestas preliminares que les presentan las mismas Comisiones Técnicas, formulan propuestas ejecutivas de acuerdo

¹⁶⁸Morales y Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, *op. cit.*, 166, p. 238.

con los temas determinados en la Convención Nacional Hacendaria y someten a consideración y dictamen del Consejo Directivo de la CNH con el apoyo de la Coordinación Técnica y de las Comisiones Técnicas.

Las Comisiones Técnicas

Las Comisiones Técnicas fueron constituidas como órganos técnicos subordinados a las Mesas de Análisis y Propuestas para que fueran equipos encargados de realizar los estudios necesarios para formular las propuestas preliminares relativas a cada subtema y sirvieron de plataforma para la elaboración de las propuestas ejecutivas que presentaron las Mesas al Consejo Directivo. Se integraron por un Coordinador designado por los miembros de la Mesa y por equipos de trabajo multidisciplinario, con especialistas prestigiados y reconocidos en el tema.”¹⁶⁹

El desarrollo de la Primera Convención Nacional Hacendaria representó un espacio fundamental para el fortalecimiento de la democracia, ya que gracias a ello se lograron plantear objetivos a mediano y largo plazo para reformas hacendarias que contribuyeran a asegurar la edificación de un país más próspero para las futuras generaciones.

Lamentablemente la mayor parte de las recomendaciones emanadas de la Primera Convención Nacional Hacendaria, así como los puntos de coincidencia entre los actores políticos, no fueron traducidos en reformas constitucionales o legales durante esta primera presidencia de cambio. Esta situación se debió, como lo mencionan Enrique Rabell García, Gabriela Nieto Castillo y Juan Ricardo Jiménez Gómez,

...a la imposibilidad de establecer una agenda de trabajo común entre los poderes Ejecutivo y Legislativo nacional; los conflictos surgidos en las elecciones estatales que contaminaron la agenda nacional; la nueva autonomía de los gobernadores priistas al quedarse sin líder formal o

¹⁶⁹Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Documento de la CONAGO www.conago.org.mx.

presidencial, y el adelanto político electoral de las campañas presidenciales, cuestiones que representaron una parte de los problemas políticos que se dieron y que impidieron cambios fundamentales.¹⁷⁰

VI. Avances en la coordinación fiscal

Los avances en la coordinación fiscal en México han sido notable, no solo en la distribución de competencias y potestades tributarias, sino también en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y municipios y en una fórmula de distribución de participaciones más equitativas y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua.

Por el lado del gasto, se han dado los primeros pasos de un proceso de descentralización fiscal, dinamizado a partir de 1995, aunque se trata de transferencias condicionadas, esto es, de recursos federales. La federación ha desconcentrado fundamentalmente sus recursos hacia la educación básica, salud, combate a la pobreza y seguridad.

Por el lado de ingreso, existe consenso para que la recaudación el ISR y del IVA, así como de los derechos de hidrocarburos, se realicen en los ámbitos central o federal, lo que ha permitido que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueda, por medio de la fórmula de distribución de participaciones, redistribuir el ingreso fiscal con un sentido de equidad a favor de los estados con menores niveles de desarrollo, con retrasos en la dotación de infraestructura, con contribuyentes menos poderosos y con mercados internos débiles. Sin embargo, hay temas pendientes que tienen que revisarse, si se desea realmente avanzar en un nuevo federalismo fiscal.

Al ser la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno central, es prácticamente nula la posibilidad de las entidades federativas para

¹⁷⁰Rabell García, Enrique, Nieto Castillo, Gabriela y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Federalismo en México*, México, Maporrúa, 2013, p. 87.

participar en la definición de la política económica nacional, lo que, aunado a una excesiva concentración de competencias y funciones, ha propiciado que en la política de desarrollo regional elaborada por el gobierno federal, los estados y los municipios solo sean receptores de recursos en su espacio territorial o simples espectadores de decisiones centralizadas, y esto abarca desde la construcción de infraestructura hasta los incentivos fiscales e incluso las políticas de desarrollo de los estados.

Aproximadamente el 90% de los ingresos corrientes estatales provienen de las participaciones, y sumándole las aportaciones apenas un 4% son ingresos propios, provenientes de la recaudación de sus impuestos, derechos, productos generalmente financieros y aprovechamientos, resalta la fragilidad fiscal de los órdenes estatal y municipal para hacer frente a cualquier contingencia, para aprovechar las facultades extra fiscales de los impuestos y estimular con recursos propios las posibilidades de desarrollo regional y municipal.

De ahí se refiere que el federalismo tributario estaría pendiente de la reforma del estado, aunque no solo implica transferir potestades a los estados, sino también revisar la distribución de competencias para ver cómo han funcionado las que ya tienen las entidades.

Es evidente que el potencial recaudatorio de sus fuentes impositivas es limitado, sin embargo, también es cierto que no se han aprovechado con eficacia e interés fiscal. En escala estatal, el impuesto más importante es el de nómina, pero no todas las entidades federativas lo han instrumentado. Lo mismo sucede con las nuevas potestades que se otorgaron a los estados en 1996, como las de hospedaje, derechos de bebidas alcohólicas y anuncios; son pocas las entidades federativas que tienen todos estos tributos.

En suma, se deben redefinir y delimitar las funciones, potestades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, lo cual optimizaría la recaudación nacional de los recursos fiscales y permitiría avanzar, en la parte tributaria, hacia la coordinación hacendaria.

VII. Ventajas y desventajas del sistema nacional de coordinación fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en nuestro país tiene las siguientes ventajas:

1. La ventaja más evidente y las razones por las que fue adoptada en nuestro país, es que es una manera de evitar la doble tributación, generada por la concurrencia fiscal que permite la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73 fracción VII y 124.
2. Tiene ventajas administrativamente hablando, ahorrándose tramites en los tres niveles de gobierno, ya que es, solo la federación la que cobra los impuestos, ayudada por las entidades federativas en el mismo sentido.
3. Que el país se encuentra uniformado en la cuestión tributaria, que no haya entidades que cobren más y otras menos, o un impuesto si u otro no.
4. Económicamente se protege a las actividades industriales del país, al estar uniformado con una sola clase de impuestos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene las siguientes desventajas:

1. Se genera un federalismo de fachada, al transgredir la autonomía de los estados, en virtud del sometimiento financiero al que están expuestos.
2. Aletargamiento de las entidades federativas, al faltarle motivación para hacerse allegar de sus propios ingresos.
3. Subdesarrollo, pobreza, poca infraestructura de las entidades federativas, en virtud de que la federación apenas les da lo suficiente para cubrir sus propios presupuestos.
4. Falta de responsabilidad política, económica y social de las autoridades al frente de los estados en el cumplimiento de sus metas.
5. Engrosamiento excesivo del gobierno federal, dado que es el que tiene la mayoría de los ingresos.
6. Emigración de la población del campo a las ciudades, por falta de programas efectivos para el desarrollo de su actividad.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los ingresos públicos municipales son el instrumento principal para la gestión gubernamental y el gasto público, sus efectos se reflejan en la prestación de los servicios públicos y en el nivel del funcionamiento de cada ayuntamiento.

SEGUNDA. El servicio público dejó de ser una actividad exclusiva del estado, ante una insuficiencia técnica y económica de parte del mismo estado, es por eso que encontramos aquí la figura de la concesión como una alternativa para que dichos servicios no se suspendan en perjuicio de la comunidad.

TERCERA. La insuficiencia de recursos propios que presentan las entidades federativas del país, genera una alta dependencia económica de los recursos federados que se transfieren año con año, consecuencia del grado de centralización de las potestades tributarias en el gobierno federal, el cual, ha fomentado una tradición histórica de subordinación vertical, es decir, de las entidades federativas hacia la federación.

CUARTA. La coordinación fiscal es uno de los efectos del federalismo fiscal dado que es el acto de concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un estado, para lograr la armonía de los ordenamientos fiscales, cabe aclarar, que la coordinación fiscal es fundamental en cualquier sistema de gobierno, dado que es la forma de solucionar, conflictos de competencia, y la forma de uniformar a la nación tributariamente hablando.

QUINTA. La coordinación fiscal en nuestro país da una solución para introducir la unidad de nuestro sistema tributario, que existe un solo sistema impositivo y no tres; es bueno desde nuestro punto de vista económico pero contribuye a debilitar el pacto federal en perjuicio de los estados. Una entidad federativa cuya cartera tiene la federación, carece de independencia económica y está sujeta a los vaivenes de la política que quiera seguir la federación.

SEXTA. Las facultades conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los municipios, no son ejercidas en su totalidad, o son ejercidas deficientemente, siendo este orden de gobierno poco eficaz y representando solo una carga para la federación al ser un ente dependiente. La razón de lo anterior es que generalmente los miembros de los ayuntamientos no cuentan con los conocimientos necesarios, falta capacidad técnica y sobre todo interés, ello lo vemos reflejado en una baja recaudación y un incremento en las participaciones y aportaciones. Además de que la mayor parte de los ingresos es destinado a servicios personales, lo que denota que falta planeación encaminada a resolución de problemas.

PROPUESTAS

PRIMERA. Distribuir los ingresos hacia los gobiernos locales en forma equitativa y adecuada, pero además, que se materialice con un ejercicio honesto y responsable por parte de las autoridades locales, para que al momento de revisarse la cuenta pública municipal encuadre los ingresos autorizados en forma y fondo dentro del presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente.

SEGUNDA. Los servicios públicos que a juicio del ayuntamiento se encuentren en opción de concesionarse, deben seguir el procedimiento que definan la ley de gobierno municipal y la ley estatal en la materia, siempre y cuando dicha concesión cumpla los objetivos fundamentales de mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, y de alcanzar la excelencia en la prestación del servicio, sin embargo, el servicio debe ser cobrado sin lucro para el gobierno municipal y un criterio para lograrlo es el análisis de costos.

TERCERA. La revisión y actualización de los padrones de contribuyentes en las entidades federativas del país, resulta una tarea necesaria para la aplicación de programas que ayuden a combatir la evasión y elusión fiscal como fenómenos perjudiciales para los ingresos propios de los gobiernos estatales, situación que se debe revertir a partir del pleno conocimiento de las bases tributarias de cada entidad.

CUARTA. El problema principal de los gobiernos locales es la falta de recursos financieros y la solución no depende únicamente del aumento de las participaciones y aportaciones federales, sino de que los recursos sean distribuidos con mayor equidad y que se reduzcan paulatinamente las atribuciones fiscales de la federación para que los estados y municipios obtengan otras fuentes de recursos.

QUINTA. La eficiencia de las decisiones también requiere incentivos a los estados y municipios para que participen activamente y dejen de lado el discurso político. Para ello se requiere que el Congreso de la Unión modifique la Ley de Coordinación Fiscal para crear un nuevo fondo que podría denominarse Fondo de

Incentivo a la Eficiencia de la Gestión Municipal, que otorgaría recursos adicionales a aquellos municipios que, de acuerdo con el método de evaluación que se diseñe, cumplan con ciertos requisitos de eficiencia en el cobro de ingresos propios y su aplicación. Es importante señalar que la ley da ciertos incentivos pero son limitados.

FUENTES CONSULTADAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979.
- ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México*, México, Porrúa, 2011.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, en HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCE, 1996.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Derecho municipal*, México, Oxford University Press, 2006.
- AÑORVE BAÑOS, Manuel, *Servicios públicos municipales*, México, Porrúa, 1998.
- ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Porrúa, 2010.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, México, Ed. Themis, 1999.
- ASTUDILLO MOYA, Marcela, *Conceptos básicos de federalismo fiscal*, el caso de México, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2009.
- ÁVALOS AGUILAR, Roberto (coord.), *La administración de los servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, CEDEMUN, Secretaría de Gobernación, 1995.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1989.
- CABALLERO URDIALES, Emilio, *Los ingresos tributarios del sector público de México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2009.

- CABRERA DIRCIO, Julio, *Teoría del derecho municipal*, México, Ediciones Coyoacán – Universidad Autónoma del Estado de Morelos -, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2009.
- CARBONELL, Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, México, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.
- CARRASCO, Hugo, *Derecho fiscal constitucional*, México, Harla, 1993.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.
- _____, *Federalismo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1973.
- CORONA, Juan Francisco, *Introducción a la hacienda pública*, España, Barcanova, 1998.
- COVIAN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, Volumen 1, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., CEDIPC, 2004.
- CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, *Federalismo fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2004.
- _____, *El federalismo y la coordinación fiscal*, Porrúa, México, 2012.
- DÉCTOR GARCÍA, Romeo, *Gobierno y administración municipal*, México, Flores editor, 2013.
- DE LA FUENTE ALONSO, Alejandro, *El municipio y los servicios públicos*, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2005.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 2002.
- _____, *El municipio: historia, naturaleza y gobierno*, México, Epesa, 1983.

- DE LA MADRID, Miguel, *Elementos del derecho constitucional*, Porrúa, México, 1995.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997.
- DE MIGUEL CALZADO, María de Jesús, *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, en Chapo y Bonifaz, Dolores Beatriz, Fernández y Cuevas, José Mauricio, *Derecho fiscal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
- DOGER GUERRERO, Enrique, *Gobierno Municipal*, México, Porrúa, 2013.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, UNAM, Porrúa, 2008.
- _____, *La noción del servicio público y el artículo 115 constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006.
- GÁMEZ TORRUCO, José, *Federalismo y municipalismo*, México, Porrúa, 1988.
- GUERRERO GARCIA, Javier, *La lucha por el federalismo en México, Una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- GUERRERO VIRGEN, Rosa María, *Derecho municipal*, México, Porrúa – UNAM, 2006.
- GONNENWEIN, OTTO, *Derecho municipal alemán*, Madrid, Instituto De Administración Local, Traducción de Miguel Sánchez, Sagaceta, 1970.
- HAMILTON, Alexander, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

- HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY John, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Autonomía municipal y planteamiento urbanístico* México, Distribuciones Fontamara, Universidad Autónoma de Chiapas, 2007.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del estado*, México, ed. Coyoacán, 2004.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y el estado*, México, UNAM, 1983.
- LEE BENSON, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, Colegio de México y UNAM, 1994.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, España, Ariel, 1976.
- LÓPEZ CASTRO, Martin Ariel, *Federalismo fiscal*, México, Porrúa, 2012.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 1996.
- _____, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2007.
- MARTÍNEZ CABALLERO, Lucia, *Régimen jurídico municipal en México*, Porrúa-UNAM, 2000
- MARTÍNEZ SANCHEZ, León Javier, *Historia del federalismo en México y sus perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- MERINO MAURICIO, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra ediciones, 2007.
- MONTAÑO, AGUSTÍN, *Manual de administración municipal*, México, Trillas, 1978.

- MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, México, Porrúa – Facultad de Derecho, UNAM, 2004.
- MONTELONGO VALENCIA, Orlando, *Introducción al derecho de las finanzas públicas manual*, México, Flores editores, 2012.
- MORALES Y GÓMEZ, Juan Miguel y SALAZAR MEDINA, Julián, *La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo*, en convergencia, Revista de ciencias sociales, núm. 49, México, UAEM, 2009.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Función pública, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- NAVARRETE MARNEOU, Edith y SANSORES GUERRERO, Edgar, *El federalismo fiscal en México*, México, Revista de Investigaciones en ciencias sociales, económicas y administrativas, núm. 4, 2006.
- OATES, Wallace, *Federalismo fiscal*, España, Instituto de Estudios de Administración Local, Nuevo Urbanismo, núm. 25, 1977.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, México, Porrúa, 1985.
- ONSARI, FABIÁN, *Origen del Municipio*, México, Porrúa, 1976.
- ORTEGA GONZALEZ, Jorge, *Derecho presupuestario mexicano*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2007.
- PANI ALBERTO J., *La política hacendaria y la revolución*, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 1926, citado por Astudillo M., Marcela, La distribución de los impuestos entre federación, estados y municipios en el siglo XX, Textos breves de economía, UNAM, México, marzo de 2001.
- PLACENCIA DE LA TORRE, Gloria María, *El federalismo fiscal en México, propuestas de modificación tendientes a fortalecer el municipio en su potestad recaudatoria y eficiencia administrativa*, México, UNAM, 2009.

- PÉREZ BECERRIL, Alonso, *México fiscal: reflexiones en torno al sistema fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2004.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del estado*, México, Porrúa, 1999.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 2002.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.
- RABELL GARCIA, Enrique, NIETO CASTILLO, Gabriela y JIMENEZ GOMEZ, Juan Ricardo, *Federalismo en México*, México, Maporrúa, 2013.
- RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *Régimen jurídico municipal*, México, Flores editor, 2014.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2005.
- REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Derecho administrativo económico*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 1985.
- ROMO DE VIVAR MERCADILLO, *Reflexiones en torno al federalismo hacendario mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.
- SALAZAR COLÍN, Clemente, *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa, Facultad de Derecho, UNAM, 2003.
- SALAZAR MEDINA, Julián, *Elementos básicos de la administración municipal*, México, UAEM, 1985.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2000.

- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Equilibrio y responsabilidad de las finanzas públicas*, SHCP-Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador, *Relaciones hacendarias Estado-Municipio: bases jurídicas*, México, 1997.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, Primer curso, México, Porrúa, 2000.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del estado*, México, Porrúa, 1990.
- SORIA ROMO, Rigoberto, *Poder y toma de decisiones en la coordinación fiscal: el caso México*, México, Origami, 2004.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2001.
- _____, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1967.
- TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, México, Fondo de cultura económica, 1984.
- UGARTE CORTES, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *El municipio en México y en el mundo*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 2005.
- _____, *Derecho municipal*, México, Porrúa – UNAM, 2006.
- VERDUGO LÓPEZ, Mercedes, *La representación política municipal en México*, México, Jorale Editores, 2013.

ZAMUDIO URBANO, Rigoberto, *Sistema tributario en México*, México, Porrúa, 2005.

HEMEROGRAFÍA

GUTIERREZ GONZALEZ, Juan Marcos, *Naturaleza Jurídica de la Ley de Coordinación Fiscal: Federalismo y Estado de Derecho*, Federalismo Hacendario (INDETEC), Edición especial, México, 2003.

JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis: P./J.84/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época julio, 2001, tomo XIV, p. 925.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis 7/2000, Semanario Judicial de la Federación, novena época, t. XI, febrero de 2000.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis 2ª./J.25/2010, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 9ª Época; 2ª Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIII, mayo de 2001.

LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.

Constituciones Políticas de los Estados.

Código Fiscal de la Federación.

Leyes Orgánicas Municipales.

Ley de Coordinación Fiscal.

Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.

Ley de Ingresos de la Federación.

Ley General de Educación

Ley General de Salud

DICCIONARIOS

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 1991

NOTAS PERIODÍSTICAS

EL DEBATE, Deudas doblemente onerosas, México, 28 de octubre, 2015.

PÁGINAS DE INTERNET

<http://www.culiacan.gob.mx> <http://www.congresosinaloa.gob.mx>

Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Documento de la CONAGO www.conago.org.mx

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
<http://www.inafed.gob.mx/>

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
<http://www.indetec.gob.mx>

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal <http://www.sncf.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público <http://www.shcp.gob.mx>

TESIS

CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael, Federalismo fiscal mexicano: alternativas, Facultad de Derecho, Unidad de Estudios de Posgrado, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2006.

OTROS DOCUMENTOS

Lineamiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores

Declaratoria de Mazatlán, Conferencia Nacional de Gobernadores, 10 de agosto de 2001.

Declaratoria de Cancún, Conferencia Nacional de Gobernadores, 13 de julio de 2002.

Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Conferencia Nacional Hacendaria, 17 de agosto de 2004.