

## CAPÍTULO TERCERO

### LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO. EL MUNICIPIO COMO BASE Y OBJETO DE ESTUDIO

#### I. OBSERVACIONES GENERALES

En los Estados federales o países con estructura federal es característico que los distintos órdenes de gobierno compartan derechos y obligaciones en materia hacendaria.<sup>386</sup> De esta manera, los gobiernos federal, estatal y municipal determinan los impuestos y, en general, las contribuciones que a cada uno les permita obtener los recursos tributarios que utilizarán para cumplir sus objetivos.<sup>387</sup> Las relaciones intergubernamentales se definen como “un contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”.<sup>388</sup>

Según el principio general tributario de suficiencia financiera,<sup>389</sup> la primera función que debe cumplir el sistema de cualquier nivel de gobierno es aportar recursos suficientes<sup>390</sup> para cumplir con los compromisos de gasto

<sup>386</sup> De acuerdo con Conyers, D., “Decentralization: The latest fashion in development administration?”, *Public Administration and Development*, vol. 3, núm. 2, 1983, pp. 97-109. Muchos países, todos con arreglos institucionales muy distintos, han experimentado alguna forma de descentralización.

<sup>387</sup> La suficiencia debe considerarse al establecer el diseño del modelo financiero, de tal manera que exista una adecuada proporción entre responsabilidades y capacidades, así como también durante el funcionamiento del sistema, corrigiendo desviaciones y aportando dotaciones adicionales para compensar la tendencia al desequilibrio.

<sup>388</sup> La definición corresponde a Agranoff, R., *Collaborative Public Management. New strategies for Local Governments*, Georgetown, Georgetown University Press, 2004, p. 125. Coincide con él Ávalos Aguilar, R., “La gestión intermunicipal y la facultad asociativa de los municipios: un análisis a través de enfoques de las relaciones intergubernamentales”, *El municipio en México*, México, 1996, p. 217.

<sup>389</sup> Señala que la recaudación debe ser suficiente para solventar los gastos públicos, y para tal efecto los sistemas fiscales deben dotar a los diversos órdenes de gobierno de potestades con suficiente potencial recaudatorio. En el capítulo anterior se manejó como “suficiencia impositiva”.

<sup>390</sup> Para incrementar el nivel de eficiencia recaudatoria se requiere, en opinión de Méndez Aguilar, E., “Eficiencia recaudatoria...”, *cit.*, p. 83, cuando menos de: a) la participación

que la legislación le atribuye y la sociedad le demanda.<sup>391</sup> Por ejemplo, para los países pobres la solución de los problemas ambientales requiere inversiones que no están en condiciones de hacer. De allí el constante reclamo de estos Estados en foros internacionales, de recibir un trato diferente en el que se reconozcan sus limitaciones presupuestales en la formulación de las políticas y programas para la protección y preservación del medio ambiente.<sup>392</sup>

Como parte de la exploración de los juicios anteriores, en esta parte del trabajo se analiza el estado que guardan las relaciones fiscales intergubernamentales en Latinoamérica y la ubicación del municipio en el sistema federal mexicano.<sup>393</sup> Se estudian las partes que lo componen y su situación, con la finalidad de presentarlo como la mejor opción para la implantación de contribuciones medioambientales y su posible integración en las leyes municipales de Hacienda e ingresos correspondientes. Se inicia con el análisis de los modelos de Estado federal en Latinoamérica y México como parte de ellos, estudiando las interrelaciones de sus órdenes de gobierno, en especial del municipal, partiendo de un breve esbozo de su etimología, conceptos, naturaleza jurídica e historiografía.

Se concluye con el análisis de los problemas más comunes que presenta la gestión financiera del municipio en relación con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto. Se comentan y analizan también algunos de los errores de coordinación de los modelos hacendarios de los países de la región, que se facilitan al recordar algunas características notables de los agentes participantes en ella y de las circuns-

de la opinión pública en la aprobación de los programas focalizados y su fiscalización; b) la descentralización de los programas, en lo relativo a su generación como a su puesta en práctica, para permitir que el estado y el municipio sean copartícipes, y c) se necesita que organismos no gubernamentales participen en la realización de este tipo de actividades.

<sup>391</sup> Según Jiménez Montero, A. en su artículo “Modelos básicos de financiación autonómica”, en Palau 14 *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 13 enero-abril, 1991, pp. 7-39. “Recursos tributarios para un sistema autonómico”, *Revista Provincia*, núm. 8, enero-junio de 2002, p. 38.

<sup>392</sup> Rey Caro, E., “Introducción al derecho internacional ambiental”, *Derecho internacional ambiental. Nuevas tendencias. Estudios de derecho internacional*, Buenos Aires, 1998, p. 21.

<sup>393</sup> En México, el municipio, como célula base de la organización jurídica, política y social, ha sido objeto de carencias de índole financiera, así como de debilidad política y jurídica frente a los otros niveles de gobierno, que han frenado su desarrollo y funcionamiento autónomo y libre. Esta circunstancia ha generado discusiones, que han llevado a los distintos grupos parlamentarios de legislaturas recientes a plantear la necesidad de continuar con reformas a la Constitución, adicionales a las hechas en 1999, a fin de impulsar el fortalecimiento municipal.

tancias predominantes en el ámbito en que se generan, negocian, formulan, diseñan, aprueban, implementan, y evalúan las políticas públicas.<sup>394</sup>

Para tal efecto, se propone que la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto de este orden de gobierno se sustente bajo criterios de disciplina fiscal, equilibrio presupuestario, prudencia administrativa de la deuda, y un perfecto control del patrimonio, para que con los recursos disponibles se pueda dar respuesta a las demandas sociales, como las tendientes a la preservación del medio ambiente,<sup>395</sup> elevando con esto los niveles de bienestar de la población. Por consecuencia, la correcta implementación de políticas públicas municipales en relación con el gasto y su ejercicio responsable deben ser el principal objetivo de los gobiernos locales, cuidando que su destino sea la atención de las necesidades básicas, sin olvidar la sostenibilidad y sustentabilidad de sus programas.<sup>396</sup>

## II. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El término “relaciones intergubernamentales” —parcialmente definido en la primera página del capítulo— tiene que ver con el modelo de Estado federal, sin llegar a ser equiparable al concepto de federalismo, porque a diferencia de éste, los esquemas de relaciones intergubernamentales incorporan toda la gama de interacciones y conexiones que se dan entre los diversos órdenes de gobierno, incluyendo municipios, condados

<sup>394</sup> Como se podrá observar, en esta investigación no sólo la procuración de recursos son motivo de estudio, sino también la correcta aplicación del gasto público municipal, por ser parte importante y medio fundamental de cualquier estrategia de desarrollo, porque su orientación funcional, estructura económica y ritmo de aplicación contribuyen al impulso del crecimiento económico regional y al financiamiento de los programas de gobierno.

<sup>395</sup> Autores como Martín Retortillo, L., “Administración local y medio ambiente”, *Derecho del medio ambiente y administración local*, Madrid, 1996, p. 24, definen la preocupación por el medio ambiente como una de las “causas nobles” de nuestro tiempo.

<sup>396</sup> La Unión Europea, por ejemplo, ha impulsado el “Grupo de Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad”, que se ha desarrollado en torno a los principios recogidos en la “Carta de Alborg” suscrita el 27 de mayo de 1994, por 80 municipios europeos. Para estos municipios “La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre”.

o cualquier otra forma de gobierno local.<sup>397</sup> Si por políticas de Estado se entienden las adoptadas por sucesivas administraciones públicas, independientemente de filiaciones políticas, ideológicas y plataformas partidarias, la búsqueda de coordinación de las políticas públicas debiera ser una de las más notables.<sup>398</sup>

Las relaciones intergubernamentales tienen dos dimensiones básicas, que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de gobierno se asume que están involucradas las entidades políticas con cierta autonomía. Dichas relaciones no son necesariamente jerárquicas, aun cuando sí puedan ser —de hecho son— asimétricas, el concepto se refiere a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales. Es importante señalar que en el debate sobre las relaciones fiscales intergubernamentales se incluyan el ingreso, el gasto y el financiamiento público, elementos que conforman un campo disciplinario denominado “federalismo fiscal o hacendario”.

### 1. Su situación en Latinoamérica

En América Latina, las relaciones intergubernamentales en la actualidad son complejas, ambiguas y heterogéneas, producto de la intensificación de los procesos de descentralización —en algunos casos desordenados— que se han dado. En la región, conceptos tales como desconcentración y descentralización, en la práctica, son utilizados de manera distinta, según los países o los problemas que se afrontan.<sup>399</sup> La larga tradición centralista de la región, además, hace especialmente difícil realizar avances en el proceso descentralizador.<sup>400</sup> Posiblemente sea también, debido a que muchos diseños de descentralización han sido importados de países desarrollados, sin tener en cuenta particularidades tales como tradiciones, modelos de po-

<sup>397</sup> Aseveración de Méndez, J. L., “Estudio introductorio”, en Wright, D. S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, 1997, p. 45.

<sup>398</sup> Lerda, J. C. et al., “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”, *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Santiago de Chile, 2005, p. 68.

<sup>399</sup> La diversidad aumenta más, debido a que los procesos de descentralización se apoyan con mayor o menor intensidad en distintos niveles gubernamentales. En algunos casos la descentralización asigna un mayor énfasis al nivel regional —intermedio—, en otros casos al nivel local —municipal—, o incluso hay casos en que ambos niveles adquieren fuerte protagonismo al mismo tiempo.

<sup>400</sup> Veliz, C., *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, 1984, p. 5.

líticas locales, capacidad técnica o reglamentaria de cada país y otros factores específicos de cada región.<sup>401</sup>

El tema más recurrente del debate sobre la distribución de facultades en las relaciones intergubernamentales,<sup>402</sup> con frecuencia se presenta en las competencias concurrentes entre federación, estados y municipios, en funciones públicas, como educación, salud pública, vías generales de comunicación, preservación, regulación y control del medioambiente; combate a la pobreza y seguridad, entre otras. En este conjunto de competencias la federación y los estados juegan el papel más importante. Existen también competencias concurrentes en las cuales el municipio juega el principal papel, aun cuando tiene mayores limitaciones en el alcance de sus potestades.<sup>403</sup>

Otro de los problemas que presentan los modelos latinoamericanos de relaciones intergubernamentales en materia fiscal es el bajo nivel de responsabilidad recaudatoria, ya que es común que las municipalidades recauden sólo una pequeña proporción de los recursos que ejercen, lo que se refleja en alta fragilidad de las finanzas locales y permanente dependencia de las transferencias federales.<sup>404</sup> Esta situación genera la necesidad de crear nuevos modelos de pactos fiscales en la región, que sean promotores de situacio-

<sup>401</sup> Según Bahl, R., *Las transferencias intergubernamentales en los países en desarrollo y transición: principios y prácticas*, Caracas, 1999, p. 49, muchas de las ventajas atribuidas a la descentralización en los estudios realizados en los países industriales no son aplicables a los países en desarrollo.

<sup>402</sup> Las relaciones intergubernamentales deben tener como objetivo mejorar la calidad de vida de la población, a través de un servicio más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas. Desde la perspectiva de los siguientes autores: Cabrero Mendoza, E., *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras*, México 1995, p. 15; García del Castillo, R., “Gestión y política de los servicios municipales en México: reflexiones sobre sus perspectivas”, *Política pública y gobierno local*, México, 1996, pp. 10-14; Rodríguez Gómez, K., *Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM*, México, 2000, pp. 12-18; Arellano Cadena, R., “Necesidades de un cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México”, *Méjico, hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, 1996, pp. 121-149; Martínez Almazán, R., *Las relaciones fiscales y financiera intergubernamentales en México*, México, 1980, p. 25; Cabrero Mendoza, E., *Los municipios y sus haciendas locales: un escenario de carencias y oportunidades*, México, 2003, pp. 14-17.

<sup>403</sup> Estas competencias se relacionan con la planeación, regulación y control de los asentamientos humanos, la administración del desarrollo regional y la tenencia de la tierra, entre las más importantes.

<sup>404</sup> Como consecuencia de esto, las reformas de los modelos fiscales deben apuntar a una mayor autonomía de las municipalidades, para que generen sus propios ingresos en función del juego político entre el gobierno local y los ciudadanos, que demanda de éstos su apoyo político. Dentro de un proceso de descentralización, este sistema genera una economía política y una eficiencia económica más satisfactoria que un sistema basado en la excesiva dependencia de las transferencias intergubernamentales.

nes financieras más sólidas y sostenibles para los municipios, que permitan enfrentar las responsabilidades que estos órdenes de gobierno han adquirido como consecuencia de los avances de la descentralización de funciones.<sup>405</sup>

Un proceso de descentralización sostenible requiere tanto de una adecuada asignación de competencias como de esquemas de financiamiento basados en una mayor corresponsabilidad fiscal por parte de las localidades.<sup>406</sup> En la región se pueden encontrar desde los sistemas federales más descentralizados y democráticos del mundo, hasta modelos de estado extraordinariamente centralizados. En este sentido, es probable que el grado de centralización inicial a partir del cual se encararon las reformas influya en el diseño del nuevo modelo. En términos generales, los datos muestran que el nivel medio de descentralización de la región se encuentra por debajo del nivel medio de los países más desarrollados, independientemente de su forma de organización,<sup>407</sup> lo que conduce a pensar que se está frente a un cambio que aún se encuentra en proceso.

No obstante los problemas planteados y las limitaciones anteriormente reconocidas, el marco vigente en la región en materia de relaciones intergubernamentales,<sup>408</sup> desde la perspectiva municipal, genera la posibilidad de relaciones más armonizadas<sup>409</sup> entre los gobiernos estatal y federal

<sup>405</sup> Un aspecto más a considerar en el análisis de los modelos de organización de los estados federales latinoamericanos es que comparten algunas características políticas e institucionales, como el presidencialismo, la representación proporcional o la debilidad de los partidos políticos, pero existen una gran variabilidad de estructuras políticas.

<sup>406</sup> Aghon, G., “Los retos pendientes de la descentralización fiscal en América Latina y el Caribe”, material presentado para la Conferencia Introductoria del Seminario Internacional “Avances y Dificultades de la Descentralización Fiscal en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana” organizado por el Proyecto FODES/gtz de Nicaragua con el apoyo de los proyectos GTZ de los países involucrados. Managua, 29-30 de mayo de 2000.

<sup>407</sup> Según R. de la, Cruz, “La revolución federal de las finanzas públicas”, en Cruz, R. de la (coord.), *Descentralización en perspectiva*, Caracas, 1998, p. 11.

<sup>408</sup> Es pertinente reconocer que este proceso, en la práctica, se encuentra en curso, pero carece aún de la base jurídica que permita potenciar su dinámica. Cabe añadir también, que el concepto y la necesidad práctica de la coordinación intergubernamental incluyente del municipio se deriva de la propia evolución de éste en la estructura del Estado mexicano, como lo define la Constitución general del país. Conforme se ha consolidado la presencia del municipio en la Constitución, tanto en lo jurídico como en la práctica se ha avanzado hacia un modelo tridimensional y cooperativo entre los tres ámbitos de gobierno.

<sup>409</sup> Según Ortiz Ruiz, M, *Evolución del sistema de participaciones, 1980-1997*, México, 1998, p. 27, la armonización consiste en aprovechar las fuentes impositivas en forma común, mediante la coordinación que garantice la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos del gobierno federal y los de las entidades federativas, distribuyéndose entre ambos los rendimientos de los impuestos en forma concertada, mediante participaciones y/o transferencias de diversa naturaleza.

desde el punto de vista institucional. La nueva relación parte del reconocimiento de sus diferencias y la aceptación del municipio como orden de gobierno autónomo, a partir del cual se deriva la posibilidad de coordinación y cooperación, sometido a su vez por la finalidad del beneficio social.<sup>410</sup> Las aseveraciones anteriores son posibles gracias al importante cambio que ha sufrido el rol del municipio y sus relaciones con las entidades federativas y gobiernos federales: del municipio que recibe, al municipio que colabora; del municipio que reacciona frente a dinámicas externas, al municipio que puede aportar y orientar iniciativas.<sup>411</sup>

## 2. *El modelo mexicano*

La coordinación intergubernamental es un tema relativamente nuevo en México, debido a que las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo. No obstante, en las últimas décadas el progreso hacia la democratización y descentralización del país ha abierto a los gobiernos locales la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que ellos asumen la responsabilidad principal, o bien aquellos en que la comparten o la ceden a otros órdenes de gobierno.<sup>412</sup>

Las relaciones intergubernamentales<sup>413</sup> muestran como avance en México la existencia de un grado importante de participación interinstitucional,

<sup>410</sup> Un ejemplo de intermunicipalidad lo constituye Adesur (Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sud de Córdoba) en Argentina, creada en 1995, con la participación de cincuenta municipios y comunas, con la finalidad de promover el desarrollo regional y el fortalecimiento de los estados municipales a fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes, en temas ambientales y del desarrollo sustentable, además de estudios sobre temas de ecología y de residuos sólidos en dicha región. Para ampliar véase el estudio realizado por Cingolani, M., “La cooperación intermunicipal como instrumento de política de desarrollo. Estudio de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba”, en García Delgado, D. (comp.), *Hacia un modelo de gestión local-municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, 1997, pp. 233-252. Además otros ejemplos en Hernández, A. M., *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Buenos Aires, 2000, pp. 60-66.

<sup>411</sup> Afiración tomada del documento *Bases para una reforma constitucional en materia municipal* elaborado por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM, 2004).

<sup>412</sup> Allison, R., *Los municipios y la coordinación intergubernamental*, cuaderno núm. 2, Agenda de la Reforma Municipal, México, 2000, p. 2.

<sup>413</sup> En el caso mexicano, la estructura de las relaciones intergubernamentales fiscales se encuentra muy poco desarrollada, ya que la capacidad fiscal autónoma de los estados y municipios es muy reducida, siendo el papel del centro completamente predominante. El

especialmente por parte del gobierno federal con las entidades federativas<sup>414</sup> y en menor intensidad con los municipios.<sup>415</sup> El artículo 40 constitucional expresa que México es un Estado federal, y que dicho Estado está constituido por estados libres y soberanos, pero unidos en una sola federación. La tesis que asienta el precepto constitucional es la teoría de Tocqueville;<sup>416</sup> es decir, la soberanía, tanto la federación como los estados miembros son soberanos.<sup>417</sup> Las iniciativas de descentralización<sup>418</sup> en México han estado impulsadas tradicionalmente y en gran medida por el Ejecutivo y los intereses del partido en el gobierno, han sido de alcance limitado, y han mantenido una sustancial discreción y control del nivel central sobre la distribución y el uso de los fondos.<sup>419</sup>

Los mecanismos formales de coordinación de los tres órdenes de gobierno son abundantes, especialmente en los ámbitos de distribución de competencias, regulación y coordinación de políticas, mientras que en algu-

sistema se basa fundamentalmente, desde inicios de los años ochenta, en un procedimiento centralizado de recaudación, con impuestos generales definidos por el gobierno federal, y una redistribución posterior a los estados de un porcentaje fijo de los ingresos recaudados. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado en 1980 mediante una Ley de Coordinación Fiscal, en la que se definía el funcionamiento del nuevo sistema, que tenía por objeto poner fin a la descoordinación y a la debilidad de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales.

<sup>414</sup> En contraste, es poco frecuente —por las propias limitaciones de sus potestades— que los tres niveles de gobierno se involucren en las mismas áreas de responsabilidad, y cada vez existen menos los programas que establecen vínculos directos entre los municipios y la administración federal.

<sup>415</sup> Históricamente, en México la distribución de potestades fiscal-financieras entre los tres órdenes de gobierno han sido tema de discusión, que se intensifica en la actualidad por las necesidades de recursos de estados y municipios, para el cumplimiento de las nuevas responsabilidades que han adquirido como consecuencia de las políticas públicas implementadas en materia de descentralización en los últimos sexenios. Lo que implica, por consecuencia, mayores recursos fiscales, los cuales tienen que ser el resultado de que los gobiernos locales reciban más y mejores asignaciones presupuestales e incrementen sus potestades recaudatorias.

<sup>416</sup> Tocqueville, A., *El antiguo régimen y la revolución*, México, 1998, pp. 78 y 79.

<sup>417</sup> IFE, *Derecho constitucional*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, p. 91.

<sup>418</sup> Entendida ya en un sentido administrativo o en relación con una función democratizadora, la descentralización se ha transformado en uno de los componentes principales de las agendas políticas de los gobiernos contemporáneos. Crook, R. y Manor J., *Democratic Decentralization*, documento de trabajo del Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington, D. C., 2000, pp. 1-14; Brewer, A., “Consideraciones sobre la descentralización administrativa”, conferencia dictada en el congreso “El Derecho Administrativo como Instrumento para Mejorar la Calidad de Vida”, Lima, 27 al 29 de abril de 2006.

<sup>419</sup> Wills, E. y Haggard, S., “The Politics of Decentralization in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 34, 1999, p. 1.

nos aspectos de carácter económico y fiscal predominan las reglas diseñadas exclusivamente desde el ámbito federal,<sup>420</sup> aun cuando existen avances importantes a partir de 1980, con el nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). De los tres órdenes jurídicamente reconocidos, el federal tiene injerencia en la totalidad del territorio, mientras que el estatal sólo en el espacio geográfico respectivo. En ambos órdenes coexisten tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por su parte, el municipio, además del Poder Ejecutivo, cuenta con un cuerpo deliberante integrado por el ayuntamiento. Cada ámbito de gobierno goza de autonomía relativa con respecto de los otros dos. Este entramado institucional genera una compleja red de relaciones intra e intergubernamentales<sup>421</sup> y una necesidad de coordinación para la puesta en práctica de las políticas públicas, entre ellas la fiscal. El tema de la autonomía municipal, y que más adelante se analizará con detalle, resulta por demás polémico. Para Quintana Roldán, “la autonomía significa autonomía de los municipios para darse sus propias cartas municipales,<sup>422</sup> elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras”.<sup>423</sup>

La distribución de competencias del país es definida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). De esta manera, existen competencias exclusivas de la federación, de los estados y de los municipios. También hay facultades coincidentes entre federación y esta-

<sup>420</sup> Carrera, A., “Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Madrid, 2 a 5 de noviembre de 2004, p. 21. A partir de este esquema de coordinación, los gobiernos locales se encontraban subordinados al gobierno federal, y el presidente de la república era el principal tomador de decisiones.

<sup>421</sup> El marco jurídico que rige las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno refleja un escenario de ambigüedad, insuficiencia y obsolescencia en las leyes y reglamentos. Gran parte de los municipios no cuentan con una normativa administrativa de base ni con reglamentos de planeación municipal y, además, los propios municipios no pueden solucionar esa ambigüedad porque la aprobación de su propio marco normativo depende de los congresos federal y estatales. Ugalde, L. C., *Democracia y rendición de cuentas: el caso de México*, México, 2002, p. 36.

<sup>422</sup> Marinéhoff, M. S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, t. I, 1982, p. 24, sostiene que la autonomía implica siempre un poder de legislación. Sobre autonomía municipal véase además: Albi, F., *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, 1995, pp. 80-87; Rendón Huerta, T., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2005, p. 132, y Aragón Salcido, M. I., *El municipio en México. ¿bases normativas o reglamentos autónomos?*, México, 1995, pp. 36 y 37.

<sup>423</sup> Quintana Roldán, C. F., *Derecho municipal*, México, 1994, pp. 85, 89, 90, 91 y 93.

dos, facultades de coordinación entre federación y estados, por una parte, y entre estados y municipios, por la otra. De igual forma, existen competencias concurrentes<sup>424</sup> entre federación y estados, entre estados y municipios y entre federación, estados y municipios, por ejemplo.<sup>425</sup>

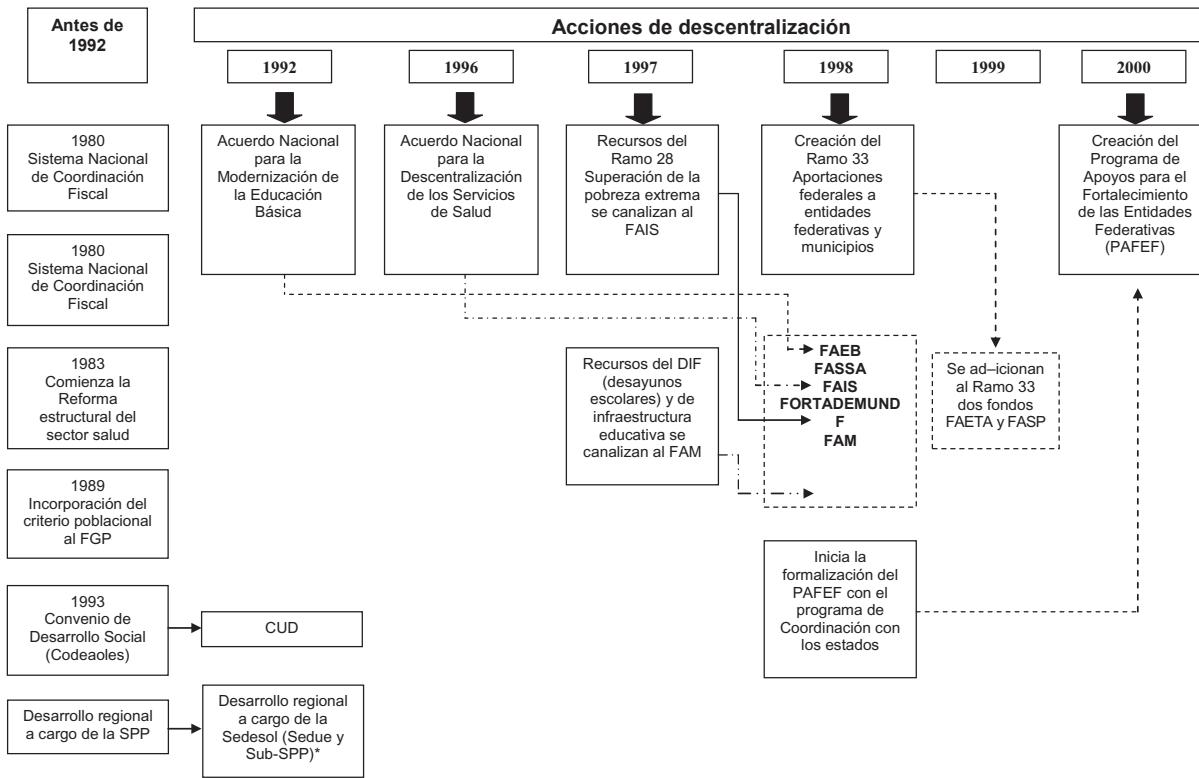
Bajo la corresponsabilidad hacendaria,<sup>426</sup> en México, a partir de 1980, con el nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) —véase tabla cronológica de avances hasta el año 2000—, los gobiernos estatales y municipales habitualmente, de manera directa o indirecta, han incrementado sus ingresos fiscales necesarios para solventar las demandas ciudadanas; a su vez, la federación les ha venido transfiriendo una parte de los recursos que le corresponden del Fondo Federal Participable (FFP), con el fin de procurar un mayor equilibrio horizontal.

<sup>424</sup> Para Faya Viesca, J., *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, México, 1998, p. 92. Las facultades concurrentes serían aquellas facultades concedidas a las autoridades federales, pero no prohibidas a los estados, pudiendo en consecuencia ser reguladas tanto por el gobierno federal como por los estados. En relación con la concurrencia, también la Corte ha señalado: "...no podemos decir que por el sólo hecho de que un determinado impuesto da lugar a una doble tributación por ello sea inconstitucional. Podrá contravenir una sana política tributaria o principios de buena administración fiscal, pero no existe disposición constitucional que la prohíba...". En efecto, cuando la carta magna permite la existencia de la concurrencia fiscal, y con ello la de la doble tributación, desprotege por igual a las subdivisiones políticas y a los gobernados que poseen capacidad contributiva.

<sup>425</sup> Bajo estos escenarios, se confirma que la correcta coordinación intergubernamental es clave para el cumplimiento de las tareas del Estado. También se requiere que se fortalezca en los hechos el reconocimiento del municipio como el ámbito de gobierno más cercano entre gobernantes y gobernados, en donde se aprecian con mayor claridad y certeza las necesidades y potencialidades de la comunidad.

<sup>426</sup> Según Monasterio, C. y Suárez, J., *Manual de hacienda autonómica y local*, Barcelona, 1998, p. 25, en la corresponsabilidad fiscal, cada orden de gobierno tiene que disponer de sus propios instrumentos financieros, y las respectivas Haciendas deben actuar como protagonistas en la obtención de sus recursos, lo que significa que el derecho a la percepción de los mismos nazca como consecuencia del propio esfuerzo fiscal. La correspondencia entre la capacidad de decisión de los ingresos con la capacidad de decisión de los gastos involucra directamente al principio de autonomía.

## MOMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO



En este sentido, López Laborda y Ruiz-Huerta<sup>427</sup> señalan que es teóricamente concebible la asignación de un tributo a un nivel y la de su gestión a otro. También destacan estos autores que la administración fiscal descentralizada favorece la responsabilidad y la flexibilidad de las distintas administraciones y la mayor cercanía de las autoridades que tienen atribuido el ingreso con los contribuyentes.<sup>428</sup> Mediante esa transferencia el gobierno federal desempeña sus funciones de asignación o de distribución, y deberá atender también las llamadas externalidades, que involucran problemáticas que afectan a dos o más jurisdicciones estatales.

Dicha interacción puede comprenderse mejor si se analiza como producto de la integración de redes de políticas públicas. El modelo reciente de redes puede ofrecer un marco teórico adecuado para analizar la coordinación intergubernamental en la operación de programas públicos.<sup>429</sup> En una primera aproximación, las redes de políticas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas colectivos.

#### A. *En gestión ambiental*

En relación con el medioambiente, las políticas sobre la materia en México son relativamente recientes. Prueba de ello es la creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en 1995 y la aprobación de la —ya muy citada— Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,<sup>430</sup> que determina y define los criterios para la conservación del medio ambiente, la biodiversidad y el patrimonio ambiental. La ley señala claramente en los artículos 4o.<sup>431</sup> al 16 la distribución de competen-

<sup>427</sup> López Laborda, J. y Ruiz-Huerta C., Jesús, “Descentralización y administración tributaria. Experiencias comparadas”, *Hacienda Pública Española*, Madrid, núm. 146, 1998, p. 4.

<sup>428</sup> No obstante, la descentralización tributaria debe tratarse cuidadosamente, porque existen dudas sobre los logros que puedan alcanzarse en la eficiencia o la equidad, según lo señalado por Broadway, R. y Shah A., “Fundamentos económicos de los acuerdos fiscales intergubernamentales”, *La financiación de las comunidades autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*, Junta de Castilla y León, 1995, p. 12.

<sup>429</sup> Hans Klijn, E., “Policy Networks: An Overview”, en Kickert, W. y Koppenjan, J. (coords.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1998, pp. 34-36.

<sup>430</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988. Su reforma más reciente fue publicada en el *DOF*, 5 de julio de 2007.

<sup>431</sup> “ARTÍCULO 4o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en

cias y la coordinación entre los órdenes de gobierno. En ella se determina que la Federación es la que formula y conduce la política ambiental nacional, y los estados y municipios<sup>432</sup> formulan, conducen y evalúan la política ambiental en sus territorios.

Para Rendón Huerta, la dimensión y complejidad de los problemas ecológicos debe conducir a los gobiernos de las entidades federativas y municipios a trabajar con eficiencia e intensidad, pues bajo las condiciones actuales las perspectivas sobre el cuidado de la naturaleza no son alentadoras ni promisorias. Se requiere un impulso decisivo a la conformación y aplicación de leyes y reglamentos, el diseñar políticas públicas, la reorientación de la actividad administrativa, el fomento a una nueva cultura que promueva el civismo y el respeto a la naturaleza.<sup>433</sup>

En México existen coincidencias en materia de políticas ambientales. El objetivo común de investigadores, juristas —como la citada en el párrafo anterior— economistas y del propio sector público, ha sido que el ámbito local se consolide como el espacio idóneo para la toma de decisiones. También para la participación social en la búsqueda de soluciones a las demandas sociales y para fortalecer, a través de diferentes mecanismos, su ámbito de acción y sus capacidades técnicas, institucionales y administrativas. El ejemplo más palpable de la aseveración anterior son las políticas de descentralización impulsadas por la Semarnat, tomando como base el actual marco normativo ambiental. Este proceso paulatino, diferenciado y gradual, es sumamente interesante, pero limitado aún, como instrumento de control.<sup>434</sup>

esta Ley y en otros ordenamientos legales. La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”.

<sup>432</sup> “Artículo 10. Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento. En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven”.

<sup>433</sup> Rendón Huerta, T., *Derecho municipal...*, cit., p. 404.

<sup>434</sup> Las políticas de descentralización de Semarnat surgen —como corresponde— de un estudio previo de las capacidades locales, en primera instancia a nivel estatal. El marco referencial parte de que la dependencia federal debiera ser sólo una instancia normativa, y que las entidades federativas se conviertan en responsables de la gestión ambiental. Además, se ha analizado si se debe descentralizar toda la gestión ambiental o parte de ella, los tiempos

La modesta innovación en el sector público sobre el medioambiente es un proceso que se ha iniciado de manera extremadamente sencilla, descentralizando a partir de un análisis de las prioridades e intereses en los estados y de un diagnóstico de los recursos con que cuentan las entidades federativas y municipios. Estos factores a nivel estatal fueron determinantes para posteriormente sustentarlo con leyes específicas —aún demasiado endeble—, dando como resultado la descentralización de la función en cuatro temas y en ciertas entidades federativas que lo solicitaron:

*a. Vida silvestre*

Se descentraliza un paquete único de 21 trámites respecto a licencia de caza deportiva, registro y aviso de modificación de unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre (UMA), licencia de prestador de servicios de aprovechamiento, autorización para el manejo, control y remediación de ejemplares y poblaciones que se tornen perjudiciales, entre otros en los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Baja California, Sonora y Chihuahua; está muy avanzado el proceso en Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Yucatán, Campeche, Distrito Federal, Durango, México y Quintana Roo.

*b. Calidad de aire*

Se descentraliza la facultad de expedir, actualizar, suspender, anular, negar o revocar, total o parcialmente, la licencia ambiental única, así como las renovaciones de licencias de funcionamiento, constancias y registros a fuentes fijas de contaminación atmosférica de jurisdicción federal. Por ahora solamente en los estados de Baja California, Durango, Guerrero y Tamaulipas.

*c. Forestal*

Se descentraliza un paquete de ocho trámites forestales, que tienen que ver con el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables, con los programas de manejo forestal, con plantaciones forestales

para descentralizar y las materias a descentralizar, al amparo jurídico de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

comerciales, el cambio de uso de suelo en terrenos forestales y con el combate y control de plagas y enfermedades. Se tiene contemplado transferir estas atribuciones primeramente a los estados de Chihuahua, Michoacán y Veracruz, con los que ya se ha estado trabajando, y posteriormente a los estados de Puebla, Tamaulipas, Baja California y Jalisco. Cabe señalar que al estado de México, a través de Probosque, se le descentralizó en 2003 la atribución relacionada con los aprovechamientos de recursos forestales maderables.

#### *d. Impacto ambiental*

Se ha iniciado el proceso de descentralización con el trámite, evaluación de manifestación de impacto ambiental modalidad particular.

Como se puede observar, el proceso ha sido sencillo, pero por lo mismo adolece de aspectos como carencia de criterios transversales; redistribución de recursos, ya que los asignados se administran desde el centro;<sup>435</sup> soporte jurídico específico, que no condicione la existencia del programa a la voluntad del funcionario en turno; características elementales, todas ellas, para que resulte eficaz el proyecto. Son muchas las dificultades y los aspectos a considerar en los procesos de descentralización del sector ambiental, por las características sociopolíticas y económicas del Estado mexicano, pero son de particular importancia las de tipo técnico, jurídico y de responsabilidad institucional.

La capacidad institucional de las dependencias ambientales estatales aún es limitada, ya que los marcos jurídicos locales no están adecuados a las necesidades ambientales actuales. Faltan los ordenamientos ecológicos a nivel estatal, y el interés de las entidades federativas se limita en algunos casos a la transferencia de recursos financieros. En lugar de asumir con responsabilidad las competencias ligadas a protección del medio ambiente

<sup>435</sup> Se maneja a partir de criterios de capacidades, y sobre todo de las necesidades locales, sin cargar de funciones administrativas en los estados que no pueden cumplir o que por el momento no tienen la capacidad institucional para hacerlo. El proceso se realiza a partir de la solicitud formal de descentralización de trámites del gobierno del estado a la Semarnat, se publican en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta oficial local los requerimientos que debe cumplir el estado. En seguida se apoya en la evaluación de las capacidades estatales y se publican los resultados. Estando de acuerdo, se firma el convenio específico de descentralización y se transfieren las funciones para el inicio de la gestión y seguimiento a los compromisos estatales.

local, generando incluso a través de ellas, alternativas de ingresos propios bajo principios de respeto al patrimonio local ambiental.<sup>436</sup>

Los verdaderos retos de este tipo de programas se encuentran en la adecuación de los marcos jurídicos nacionales y locales, el contar con recursos humanos profesionales —invirtiendo en investigación— y continuar la descentralización y el fortalecimiento institucional hacia los municipios. Este tipo de programas deben constituirse en instrumento fundamental del modelo federal en su conjunto, y no sólo como apoyo financiero temporal a los gobiernos estatales y/o municipales.

Se deben destinar recursos presupuestales permanentes para la capacitación; estudios de ordenamiento ecológico; desarrollo de bitácora ambiental; reestructuración de la legislación ambiental; planes de educación ambiental; adquisición de equipo para monitoreo ambiental; equipo de campo paraforestal y vida silvestre; equipo de radiocomunicación, de cómputo y *software* especializado; mobiliario y equipo de oficina, vehículos, remodelación y adecuación de oficinas.<sup>437</sup>

<sup>436</sup> La clave se halla en la equilibrada asignación de competencias. Para el propósito de tal asignación, es obvio que no todos los municipios del país tienen la misma capacidad para ejercer nuevas atribuciones que representen mayor complejidad técnica. Pero esto no debe ser pretexto para no radicar en los municipios atribuciones que por muchas razones a ellos corresponden. En opinión de Mendoza Berrueto, E., *Federalismo, ecología y administración municipal*. Tijuana, B. C., 1996, p. 10.

<sup>437</sup> Paralelamente existen propuestas de investigación, como la que presenta Rendón Huerta Barrera, T., *Derecho municipal*, *cit.*, pp. 404 y 405. 1. Promover, propiciar y auspiciar, en su caso, la educación ambiental, desde la no formal hasta la institucional, para lograr la modificación de actitudes, conductas y hábitos que dañan el medio ambiente. 2. Crear conciencia en la necesidad de cambios en los modelos de producción y consumo. 3. Regular la participación de los medios de comunicación en el proceso de sensibilización a la sociedad, sobre el respeto al ecosistema —entendido como una compleja trama formada por la suma total de elementos físicos y seres vivos que interactúan—. 4. Impulsar la investigación científica a todos los niveles, creando estímulos, premios, certámenes y otros similares, sobre todo en el ámbito estatal y municipal. 5. Ampliar los servicios de aseo público y saneamiento, regulando la recolección y procesamiento de desechos y esquilmos. 6. Difundir ampliamente el contenido de la legislación aplicable en materia ecológica ya que a menudo se desconocen su contenido y alcances. De una acción como ésta se derivará el conocimiento y exigencia de derechos, así como el cumplimiento de obligaciones, impulsando el sistema nacional de atención a la denuncia popular. 7. Incorporar los aspectos de ecología y protección al ambiente, sobre todo en las agendas y reglamentos municipales, pues aun cuando hay mucho camino por recorrer, deben reconocerse los avances logrados, en el ámbito federal —y un poco menos significativos a nivel estatal— en el campo constitucional y legislativo. 8. Establecer vínculos permanentes entre las instancias de gobierno y el medio académico. 9. Diseñar e implementar políticas públicas, capaces de generar el tan anhelado cambio cualitativo con relación al medio ambiente. 10. Evitar el engaño, la

### B. *La intermunicipalidad*

La coordinación intergubernamental<sup>438</sup> en México cuenta en la actualidad con la intermunicipalidad<sup>439</sup> como una excelente alternativa jurídica de organización.<sup>440</sup> Es la asociación intermunicipal<sup>441</sup> un contrato, que en

simulación, aportando con responsabilidad y madurez los más significativos esfuerzos para lograr la preservación de la vida.

<sup>438</sup> Manrique Campos, I. y Plascencia de la Torre, G. M., “El municipio, parte esencial del Estado federal mexicano”, *Gobiernos subnacionales: presupuesto público y gasto social*, México, 2007, p. 108, sostienen que el nuevo marco de relaciones intergubernamentales presenta la posibilidad de una relación más equilibrada institucionalmente con los gobiernos estatal y federal.

<sup>439</sup> La intermunicipalidad constituye la facultad que tienen los municipios para establecer un proceso de integración entre dos o más de ellos para el desarrollo de tareas comunes. Otro concepto de intermunicipalidad es “la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre Ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados”. La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicio de todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza puede dar origen a un organismo *ad hoc* para atender el servicio lo cual supone una mezcla en las formas de prestación. El propósito de la asociación intermunicipal es lograr que los ayuntamientos, con base en las leyes locales, conjunten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos.

Sostiene López Merino, F., *Marco Legal de las relaciones intermunicipales en España*, 1992, pp. 271-274, que están contempladas en el derecho español dos vertientes de las relaciones intermunicipales, asociativa para la protección y promoción de intereses municipales y la cooperación para el ejercicio de competencias de los municipios. En relación con la primera posibilita que las entidades locales puedan constituir asociaciones para la prestación o promoción de sus intereses, y la segunda tiene que ver con las actividades de competencia municipal, y en particular la gestión de obras y servicios, mediante la firma de asociaciones intermunicipales de carácter voluntario, que son las mancomunidades. Esta forma asociativa no es de carácter territorial, sino para el solo objeto de la ejecución de obras y servicios. Sus órganos de gobierno son representativos de los municipios mancomunados y tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos. Por último, los *consorcios*, que son formas asociativas de carácter voluntario, que permite a las entidades locales unirse a otras administraciones públicas para fines de interés común o entidades privadas sin propósitos de lucro, que persigan fines de interés público concurrentes con las de aquéllas. Son personas jurídicas regidas por normas de derecho público, pero que no constituyen una entidad local.

<sup>440</sup> Implica redefinir la conformación de los ayuntamientos, no sólo en términos administrativos o de facultades, sino también en términos de su integración y sus formas de representación, incluyentes en materia de equidad de género, jóvenes y grupos sociales y étnicos. Así lo señala Palos Sosa, M. E., “La capacidad de gestión; política social y económica de los gobiernos locales”, *Gobiernos subnacionales: presupuesto público y gasto social*, México, 2007, p. 166.

<sup>441</sup> Rendón Huerta, T., *Derecho..., cit.*, p. 350, afirma que en un futuro inmediato se presentará un incremento exponencial en el número de municipios asociados, como se ha

México ha sido utilizado privativamente sólo por los gobiernos de las zonas metropolitanas y algunos de la frontera norte, para solventar problemas comunes, como el suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado, el medio ambiente, la basura, etcétera.

La asociación de municipios es opcional, y surge como un derecho propio de la autonomía que la Constitución federal le reconoce,<sup>442</sup> convirtiéndose en una buena opción para la renovación de competencias.<sup>443</sup> La facultad de asociación municipal para el desarrollo de políticas y programas encierra una interrelación horizontal de organizaciones de diferentes unidades de gobierno, y no debe desaprovecharse, dado el potencial que representa en los procesos de planear y aplicar los limitados recursos disponibles de la mejor manera.<sup>444</sup>

ido notando en los últimos diez años, sobre todo por la multiplicidad y complejidad de los vínculos económicos, políticos y sociales.

<sup>442</sup> El artículo 115 establece algunos elementos fundamentales para establecer la asociación: el acuerdo previo entre los ayuntamientos; que ésta se realice para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; en el caso de realizarse entre municipios de dos entidades distintas deberán contar con la autorización de las legislaturas estatales correspondientes; cuando se celebren actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo de gobierno municipal, el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento —art. 115, fracción III, inciso i—. Sin embargo, los estudiosos del tema, con base en las experiencias que han existido en la materia identifican otros elementos más que son necesarios para la viabilidad de las relaciones intermunicipales, entre ellos los siguientes: la existencia de intereses comunes entre los municipios; la voluntad de los municipios de asociarse o coordinarse, expresada formalmente por el ayuntamiento; la disposición de cooperación por parte de los ayuntamientos en la búsqueda de soluciones conjuntas para sus problemas; disposición de los ayuntamientos para superar conflictos (políticos, partidarios, agrarios, etcétera); que los fines, por su magnitud y tiempo de realización, justifiquen la necesidad de constituir la asociación; proximidad física, facilidad de comunicación y acceso entre los municipios asociados; existencia de una identidad intermunicipal; elaborar un convenio que establece los objetivos de la asociación y las obligaciones de cada uno de los municipios miembros; elaborar estatutos internos de la asociación o coordinación.

<sup>443</sup> Victory Molne, C., *Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica*, Madrid, 2000, p. 21, señala que en múltiples ocasiones no coincide el espacio legal del municipio con el que posibilita un área funcional y vertebrada para el desarrollo. Además, existen contingencias urbanas y servicios que requieren de la agrupación de municipios. Por ello, la constitución de nuevas figuras jurídicas entre varios municipios para la prestación de una actividad o servicio es una herramienta necesaria que ha de ser reconocida en leyes o instrumentos legales que regulan el ámbito local.

<sup>444</sup> Hernández, A. M., *Derecho municipal*, México, 2003, p. 248. La importancia de las relaciones intermunicipales radica en que a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales se adicionan nuevos roles de promoción del desarrollo integral humano. Además, de profundizar en la tendencia mundial como creadora de espacio de participación, eficacia, control y libertad. La importancia de esto radica en la creación de nuevas

Esta relación horizontal entre municipios se establece mediante un proceso de gestión independiente, en el que los actores definen los mecanismos de acción administrativa conjunta, que permite proporcionar un servicio público o resolver algún problema que comparten sus jurisdicciones.<sup>445</sup> Son diversos los rubros cuya gestión no puede ser realizada en lo individual por cada ayuntamiento; por ejemplo, la preservación de las especies vegetales y animales, la calidad del agua y del aire, la prevención de la contaminación y el manejo responsable de los desechos industriales.<sup>446</sup> Son problemas que frecuentemente sobrepasan los límites territoriales, jurisdiccionales y potencial financiero de los municipios, por lo que el asociacionismo se convierte en una alternativa administrativa, financiera y jurídicamente viable.<sup>447</sup>

Como se puede observar, es claro y de reconocerse que en México existen diversos mecanismos formales de coordinación; sin embargo, el debate político y legislativo ha tenido al municipio como permanente objeto de estudio, en la búsqueda de un marco jurídico que le permita posicionarse como un verdadero orden de gobierno e instrumento de desarrollo sustentable, ya sea de manera asociada o individualmente. El sistema federal mexicano y su Constitución requieren precisar, consolidar e incluso ampliar el contenido institucional del municipio, con una inevitable ampliación de potestades. Requiere, asimismo, actualizar sus principios<sup>448</sup> en el tiempo con

responsabilidades municipales —entre otras— en materia de salud, educación y medio ambiente.

<sup>445</sup> Marchiaro E. J., *Derecho municipal. Nuevas relaciones intermunicipales*, Buenos Aires, 2000, p. 88.

<sup>446</sup> En lo local, se abre un nuevo horizonte en que aparece con claridad una aspiración que Ortega y Gasset, J., *La redención de las provincias*, Madrid, Revista de Occidente, 1973, p. 292, define así: “entreguemos a los provinciales el cuidado de su región, pero claro está, también la responsabilidad... hasta el punto de que resulte más breve enumerar lo que se retiene para la nación, que lo que se entrega a la región”.

<sup>447</sup> Las redes de municipios, como las redes cibernéticas, están produciendo cambios radicales en la esfera local, son inasibles, pero omnipresentes y activas en dondequiera; son policéntricas; concentran una gran energía, porque conjugan un sinfín de talentos, de estrategias, contactos y potencialidades, pudiendo actuar también como grupos de presión o influir en decisiones políticas fundamentales. Rendón Huerta, T., *Derecho..., cit.*, p. 351.

<sup>448</sup> Por ejemplo, incluir un principio sobre relaciones intermunicipales, con un propósito de coordinación, cooperativa y subsidiaria, que reconozca al municipio como interlocutor con capacidad para representar los intereses intermunicipales en problemas específicos, ante los poderes ejecutivos estatales y federal, cuando las funciones de éstos confluyan con las respectivas funciones municipales o se trate de materias que se beneficiarían de la coordinación o acuerdo subsidiario.

una visión prospectiva, ligando la hipotética reforma municipal a su larga historia en México.<sup>449</sup>

Se le deben reconocer al municipio —por ejemplo— funciones y servicios concurrentes, como política social; vivienda, salud, educación, cultura y deporte; desarrollo económico y cooperación internacional; protección del medio ambiente, recursos naturales y la administración de bienes de valor histórico y cultural; justicia municipal. Adicionalmente, en materia hacendaria, introducir un principio constitucional que determine la facultad de los ayuntamientos para establecer tasas y sobretasas, cuotas, tarifas y tablas de valores de las contribuciones inmobiliarias y en materia de derechos. Añadir un principio general de recuperación de costos por la provisión de los bienes y servicios municipales, sin demérito de derechos constitucionales, como el destino, la equidad y la proporcionalidad.

### III. EL MUNICIPIO COMO OBJETO DE ESTUDIO<sup>450</sup>

En México —como se ha venido comentando en el capítulo— hay sectores que defienden al municipio y su desarrollo, como elemento esencial para el crecimiento sustentable y sostenible del país. Ya desde 1942 don Efraín González Luna señalaba:

<sup>449</sup> El referente histórico encuentra su pertinencia en la capacidad para reflejar a los procesos y conceptos actuales, la experiencia ganada en muchos años de relación; de los municipios entre sí; de éstos con la entidad federativa a la que pertenece y de éstos con el Estado federal.

<sup>450</sup> El estudio del municipio en México es complejo, debido a la diversidad en su composición social, cultural y económica, entre otras. En los 2,439 municipios que existen actualmente en el país —INAFED, 2007—, se pueden encontrar expresiones sociales de todo tipo y grandes asimetrías en su desarrollo, que demuestran la heterogeneidad de su tipología, por lo que su análisis demanda de una clasificación previa, con base en su desarrollo, conformación étnica u otras características, que permitan establecer categorías según fenómenos comunes asociados, que permitan implementar políticas públicas locales, acordes a las necesidades propias de su situación geográfica, valores culturales, etcétera. La heterogeneidad de los municipios mexicanos, a que se hace referencia en el párrafo anterior, es la misma que existe entre los mexicanos; el abismo que separa a los más prósperos y mejor organizados de aquellos que apenas gobernan pequeñas comunidades, donde hace falta prácticamente todo, es el mismo que separa a la sociedad. Según Merino Huerta, M., “Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”, documentos de trabajo, núm. 45, México, 2004, p. 15, el enorme desafío que supone pasar del diseño legal a la acción eficaz en los municipios de mayor rezago es equivalente al que tiene al país en su conjunto para pasar de la distribución democrática del poder a las respuestas concretas en cada una de sus comunidades. Los municipios son, en ese sentido, un espejo fiel de la realidad social nacional.

El municipio es puente entre dos riberas casi adyacentes, pero separadas por un cauce abismal: la familia y el Estado, la comunidad natural y la sociedad civil organizada políticamente... al mismo tiempo una comunidad natural y una forma incipiente o pieza elemental del Estado... En el equilibrio de estas dos características reside el acierto de su organización. Una hipertrofia de los fueros municipales debilitaría y desorganizaría a la nación... la absorción de las instituciones municipales... conduce al debilitamiento de las unidades básicas que integran al país... y peligra la nación misma.<sup>451</sup>

Barragán Barragán, por su parte, comenta: "...en suma, nuestro federalismo con el voto favorable de los municipios para la transformación de regiones enteras en estados libres, independientes y soberanos...".<sup>452</sup>

En contraste, existen corrientes clásicas del derecho y del análisis político y social contrarias al reconocimiento del municipio como poder político<sup>453</sup> y que sitúa al municipio como partícipe del poder del Estado, y concibe al municipio como un órgano de administración o un simple espacio de una división política. Ambas teorías —en su concepción genérica— son incorrectas, pues una cosa es que el municipio pueda situarse como elemento de una fórmula de descentralización por región, y otra es que se demuestre que se reduce a una mera expresión administrativa.

Estas discrepancias en México posicionan al municipio como un permanente e indispensable objeto de estudio, para analizarse desde varios enfoques; por ejemplo: como hecho objetivo y como realidad jurídica. El municipio es un hecho objetivo, algo real, no una abstracción ni una idea; no una cosa que existe solamente en la mente, sino que existe fuera de ella por sí misma; de igual modo que cualquier otro cuerpo material, es una cosa física. En ocasiones se ha llegado al extremo de identificar al municipio con alguno de sus elementos. La doctrina<sup>454</sup> reconoce como elementos de todo

<sup>451</sup> "El municipio mexicano", en González Luna, E., *El municipio mexicano y otros ensayos*, México, 1974, p. 48.

<sup>452</sup> Barragán Barragán, J., *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, México, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, 1996, p. 26.

<sup>453</sup> En el mensaje del presidente Carranza al Constituyente se lee que "El Municipio independiente... no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndolo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..."; pero el texto del artículo 115 del proyecto de Constitución enviado al Constituyente no contenía ninguna alusión explícita al régimen hacendario municipal.

<sup>454</sup> Quintana Roldán, C., *Derecho municipal*, cit., p. 1; Rendón Huerta, T., *Derecho municipal*, México, 1998, p. 14; Robles Martínez, R., *El municipio*, México, 2002, p. 31; González Uribe, H., *Teoría política*, México, 1989, p. 554; Pérez Abreu, J., *Los municipios en México*, México, 1999,

municipio: territorio, población y autoridad. Algunos municipalistas recurren a la Teoría de Hans Kelsen para dar una explicación tanto del municipio como de sus elementos.<sup>455</sup>

Kelsen<sup>456</sup> aplicó las doctrinas de la filosofía clásica a la jurisprudencia de forma más rigurosa que ningún otro filósofo del derecho. Su proyecto puede resumirse en el título de una de sus principales obras, *Teoría pura del derecho*. Como seguidor del pensamiento de Immanuel Kant,<sup>457</sup> trató de construir una teoría del derecho completamente autónoma; es decir, que no precisara de herramientas intelectuales, propias de otras disciplinas, tales como la sociología.

La filosofía de Kelsen se basa en la concepción de cada ley como una norma; esto es, como un *deber ser*. Cada ley puede derivarse de otra que otorga validez a aquélla, hasta llegar al principio de validez final, la *Grundnorm* o norma fundamental. Una ley aplicada por un tribunal es válida en virtud de la legislación que guía la actuación de ese tribunal, y le concede el poder de hacer la ley. El poder recibido por una asamblea legislativa emana generalmente de una Constitución, cuya fuerza normativa procede de la *Grundnorm*.

De este modo, el ordenamiento jurídico se estructura de forma jerárquica: la norma inferior extrae validez de la superior. El problema del pensamiento de Kelsen consiste en la falta de justificación de la *Grundnorm* y de su propio criterio de validez. Esta cuestión lo llevó a admitir en sus últimos tra-

pp. 85-86; Peralta Burelo, F., “Orígenes del municipio en México”, *Estudios municipales*, México, 1985, p. 146; García del Castillo, R., *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, 1999, p. 19; Cabrero Mendoza, E. (coord.), “Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria”, *Municipios urbanos de México*, México, 1996, p. 12.

<sup>455</sup> Las dos obras más conocidas de Kelsen son: *Teoría pura del derecho* y *La teoría general del derecho y del Estado*. La primera constituye la versión sintética, dada por el mismo maestro, de sus ideas fundamentales; la segunda, el tratado completo en que esas ideas adquieren acaba da explicitación.

<sup>456</sup> Kelsen Hans —1881-1973—, jurista, filósofo del derecho, experto en derecho constitucional comparado y derecho internacional público. Fue profesor de derecho en diferentes universidades a lo largo de su vida. Redactó la Constitución de Austria de 1920 tras el desmoronamiento del imperio austro-húngaro, y fue, durante algunos años de entreguerras, magistrado de la Corte Suprema austriaca. Perteneció a aquella sublime generación de austriacos nacidos a finales de siglo XIX que sobresalieron en prácticamente todas las ramas del saber humano. Como muchos de ellos, fue judío y nació fuera de Viena —en su caso, en Praga—. Kelsen es tenido por el mayor teórico del derecho del siglo XX. Todas las universidades de Europa y del continente americano enseñan que tiene reservado por mérito propio un lugar preeminente en el pensamiento jurídico contemporáneo. Fue un opositor de los régímenes totalitarios de su época —fascistas y marxistas—. Es también el jurista teórico antiliberal más sutil que ha habido.

<sup>457</sup> Kant demostró cuán esencial es la ley para todo pensar ordenado.

bajos, que la norma fundamental podría considerarse como una ficción.<sup>458</sup> Pese a estos inconvenientes, su obra tiene el valor de haber otorgado al discurso jurídico un enfoque razonado.

### 1. *Como hecho objetivo*

Ya se señaló anteriormente que en México como en otras partes del mundo es común que se identifique al municipio con el territorio geográfico donde se asienta, también con su gobierno, y de igual manera con su población. Se dice que el municipio y los hombres que lo componen son la misma cosa. Sin embargo, esto es incorrecto, porque no se debe identificar al municipio con cada una de sus partes, ya que resulta ilógico que el todo pueda identificarse con sólo alguna de sus partes. Según Manuel M. Diez, “El concepto de municipio debe distinguirse del de Municipalidad. El municipio da la idea de territorio, de población, se ha definido en su aspecto sociológico, como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”.

La noción de municipio, desde el punto de vista legal y positivo, es una expresión de índole estrictamente histórica, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países del mundo de distinta manera, planteándose y resolviéndose de un modo muy diverso.<sup>459</sup> La municipalidad es el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. Es una creación de la ley, y posee aquellos derechos que sus cartas<sup>460</sup> les asignan expresa o incidentalmente para su indispensable existencia.<sup>461</sup>

En México, el municipio, como hecho objetivo, es decir, fáctico<sup>462</sup> y demostrable, existe y es reconocido como una realidad social, por estar con-

<sup>458</sup> Kelsen, H., *Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado*, México, 1987, pp. 393-405.

<sup>459</sup> Diez, M. M., *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1968, p. 178.

<sup>460</sup> En lo relativo a las leyes orgánicas.

<sup>461</sup> Rendón Huerta, *Derecho...*, cit. p. 19, sostiene que en la época moderna no goza de la amplia autonomía que tuviera en las ciudades-estado de la antigüedad o las ciudades libres medievales. Su radio de acción es más extenso, sus servicios son más importantes y técnicos, y su obra más eficaz, pero su origen político y administrativo está supeditado a un organismo superior del cual es parte integrante.

<sup>462</sup> Desde el punto de vista real o de facto, en opinión de Rendón Huerta, *Derecho...*, cit., pp. 131 y 132, la naturaleza jurídica del municipio mexicano es autárquica, entendido este concepto como dependencia, subordinación jerárquica, de acuerdo a: a) no tiene delimitada una competencia privativa, en virtud de que tanto las leyes federales como las estatales se superponen a las materias que de origen corresponden al municipio. Aun cuando consti-

formado por tres elementos tangibles: población, territorio y gobierno; la población, como un conglomerado de individuos establecidos en un territorio, que es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos. Gobierno es el órgano administrador de los bienes y la hacienda del municipio integrado en el ayuntamiento por autoridades electas. En síntesis, para efectos de este estudio, puede afirmarse que el municipio en México es una realidad social, con un espacio geográfico limitado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

## 2. *Como realidad jurídica*

Se ubica dentro del mundo subjetivo del deber ser; en este sentido, es la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la población local para que pueda autogobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines. Como objeto de derecho es un imperativo de organización política, territorial y administrativa<sup>463</sup> de las entidades federativa; es una institución que se puede analizar como objeto de derechos

tacionalmente queda una gran imprecisión respecto al rubro de las funciones públicas y otras atribuciones que deberían integrar la competencia exclusiva de los municipios. Sigue señalando que en su opinión, con todo y reformas al artículo 115 constitucional, en que se establecen algunos servicios como propiamente municipales, el problema de la distribución de competencias aún subsiste. b) No tiene potestad legislativa plena, debido a que sus leyes en materia tributaria y la orgánica municipal las dicta el Poder Legislativo local, dejando sólo en posibilidad de expedir reglamentos internos sobre policía y servicios. c) Aun cuando el municipio posee patrimonio propio —de hecho y de derecho— no puede administrarlo libremente, en tanto subsisten limitaciones para la administración y disposición de sus bienes. d) El poder central subordina al municipal en todos sentidos: le dicta leyes, en múltiples ocasiones hace nugatorios los procesos electorales municipales, determina los ingresos, controla los gastos, vigila y supervisa la actuación de los funcionarios municipales, determinando frecuentemente los cauces políticos por los que debe conducirse a la municipalidad, y e) en general predomina la subordinación en todos los órdenes. Comparten la opinión en el sentido de sometimiento a un poder superior en lo político o en lo administrativo o en ambos sentidos a la vez: Bielsa, R., *Principios de régimen municipal*, Buenos Aires, 1936, p. 19; Greca, A., *Derecho y ciencia de la administración municipal*, Santa Fe, 1937, p. 66; Canasi, J., *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1967, p. 501. En sentido contrario, Brandao CavalcantiI, T., *Principios generales de derecho administrativo*, Brasil, 1931, manifiesta que la “entidad autárquica no se halla subordinada jerárquicamente a ningún otro organismo administrativo... ella recibe sus atribuciones directamente de la ley no de un superior jerárquico”.

<sup>463</sup> Burgoa Orihuela, I., *Derecho constitucional mexicano*, 1989, señala que el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, una descentralización por región.

y obligaciones, ya que produce efectos jurídicos;<sup>464</sup> esto es, crea, modifica, trasmite o extingue derechos y obligaciones.

Desde su versión original, el artículo 115 constitucional atribuyó al municipio personalidad jurídica, situación que en su esencia perdura tras de las nueve reformas de que ha sido objeto, al disponer actualmente en su fracción II: “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”.<sup>465</sup> Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, expedida bajo Decreto 11575, dispuso: “Art. 5o. El Municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los términos del título quinto de la Constitución Política del Estado”.

El municipio, como sujeto de derecho, es una cualidad jurídica, una característica otorgada por el derecho, que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.<sup>466</sup> Es una persona jurídica de derecho público,<sup>467</sup> que regula su estructura y funcionamiento por lo dispuesto en la Constitución política federal, la Constitución local que le corresponde, así como por la ley orgánica municipal de su entidad respectiva y las leyes locales que le sean aplicables. Como persona jurídica colectiva de derecho público, tiene los mismos atributos de este tipo de personas.

En México, el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, reconoce como personas morales a la nación, a los estados y a los municipios, así como a

<sup>464</sup> Estos efectos son consecuencia de actos, y para los romanos sólo las acciones humanas podían ser actos jurídicos. De entre las acciones humanas consideradas por los romanos como actos jurídicos, la *actio* por autonomía venía a ser el *agere*, por ser la forma del exigir jurídico, actual o posible, en el marco de un sistema procesal caracterizado por su tono bélico, en el que las partes, situadas en posiciones simétricas, representaban ante el pretor una escena dominada por la mímica, para exponer de manera solemne la razón que les asistía, con miras a ganar una apuesta —que no otra cosa venía a ser el *sacramentum*—, lo que dependía del fallo de un juez. Sohm R., *Fundamentos históricos*, 1975, p. 132.

<sup>465</sup> Rendón Huerta, T. de J., *Derecho..., cit.*, p. 13.

<sup>466</sup> Acosta Romero, M., *Teoría general del derecho administrativo*, México, 1981, p. 57, en el mismo sentido Cornelutti, F., *Teoría general del derecho*, Madrid, 1955, p. 152; Carpizo J., *Derecho constitucional*, México, 1991, p. 105; Bielsa, R., *Los conceptos jurídicos y su terminología*, Buenos Aires, 1987, pp. 150-154; Gamas Torruco, J., *El estado federal: orígenes, realidades y perspectivas*, México, pp. 14-17.

<sup>467</sup> Tanto la doctrina como el derecho positivo contemporáneos consideran al ente municipal como una persona jurídica a cuyo cargo queda el nivel primario de gobierno de la organización estatal. Para el tratadista uruguayo Martins, D. H., “*El municipio es una persona jurídica pública*. Las leyes orgánicas municipales modernas lo establecen expresamente y añaden que son capaces de contraer obligaciones y ejercer derechos de naturaleza civil”.

las demás corporaciones de carácter público; también considera como personas morales a las sociedades —civiles o mercantiles—, a los sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales, y a las cooperativas, mutualistas y demás asociaciones que tengan fines lícitos.

Como establece el artículo 28 del referido Código Civil, las personas morales o jurídicas están facultadas para ejercer todos sus derechos, a efecto de alcanzar sus fines, los cuales deben ser lícitos. En relación con lo anterior, Acosta, en su obra *Teoría general del derecho administrativo*,<sup>468</sup> señala que las características del municipio son las siguientes:

- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.
- Personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes.
- Denominación o nombre.
- Ámbito geográfico y domicilio.
- Elemento patrimonial.
- Régimen jurídico propio.
- Objeto.
- Órganos de representación y administración.
- Fines.

En relación con la última de las características señaladas, es de considerarse al municipio como elemento teleológico.<sup>469</sup> Al igual que toda persona, toda organización y toda entidad, el municipio persigue un fin propio, que es el bien público temporal, el bien común<sup>470</sup> de sus habitantes, entendido éste como “El conjunto de esas condiciones externas necesarias para el desarrollo de las necesidades personales, la vida material, intelectual y religiosa de los ciudadanos”.<sup>471</sup> Por su parte, Faya<sup>472</sup> señala que “El municipio

<sup>468</sup> Acosta Romero, M., *Teoría general del derecho...*, cit., pp. 55-57.

<sup>469</sup> Para Rendón Huerta, T., *Derecho municipal...*, cit., p. 14, al municipio debe considerársele como un todo. La suma de dos elementos previos: el humano y el físico, con dos elementos constitutivos: el formal y el teleológico.

<sup>470</sup> La búsqueda del bien común constituye la razón misma de ser de los poderes públicos, los cuales están obligados a actuarlo reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según los postulados de las respectivas situaciones históricas.

<sup>471</sup> Guzmán Leal, R., *Sociología*, México, 1971, p. 164.

<sup>472</sup> Faya Viesca, *El federalismo mexicano*, México, p. 221. Un debate entre las facultades específicas y compartidas desde la perspectiva de los estudiosos: Cabrero Mendoza, E., Olmedo, R.; Guillén T., Reyes, H.; Ramos, A., Guerrero Amparán, J. P., Rodríguez Pratts, J. J., Reyes Velázquez, A., lo encontramos en “Facultades específicas y facultades compartidas de los tres ámbitos de gobierno”, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, 2000, pp. 33-62.

esencialmente se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio”.

### 3. *Conceptualización*

#### A. *Etimología*

El término “municipio” surge como concepto jurídico por primera vez en Roma. Proviene de la raíz latina *munus*, *-munare*, que significa carga, gravamen o prestación; esto, como consecuencia de que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo; es decir, un *munus*. Por su parte, *municipium* es el conjunto de obligados a pagar el tributo. 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*, *munare*, o finalmente municipio.<sup>473</sup>

Atendiendo a su sentido gramatical, el *Diccionario de la lengua española*, respecto de la voz *municipio*, presenta una raíz latina y cuatro acepciones: a) municipio. Del lat. *municipium* m. Entre los romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma; b) conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento; c) el mismo ayuntamiento; d) el término municipal.

El *Diccionario jurídico mexicano*,<sup>474</sup> por su parte, lo define: “Municipio. I. Del latín *municipium*. Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación. Responde el municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo, que nace por mandato de la CPEUM expresado en el artículo 115. Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal,<sup>475</sup> comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias de todo gobierno, la administrativa y la judicial.

<sup>473</sup> Quintana Roldán, C., *Derecho municipal*, cit., p. 5.

<sup>474</sup> *Op. cit.*, p. 2166.

<sup>475</sup> En el caso del estado de Jalisco se denomina Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal.

### B. *Conceptos más comunes*<sup>476</sup>

A partir de la Constitución de 1857, la determinación jurídica de los principios municipalistas anteriores fue objeto de debate entre dos paradigmas conceptuales sobre el federalismo mexicano, que reconocían su pertinencia, pero que concebían de manera distinta su localización constitucional. Por un lado, el paradigma del federalismo tradicional en su concepción, para el cual el municipio y su definición correspondían al régimen interior de los estados —heredada del constituyente de 1824— y, por consecuencia, todos sus elementos jurídicos pertenecían a las cartas constitucionales respectivas.

Por otro lado, el paradigma —ampliado— del federalismo, que progresivamente avanzó hacia la inserción de la libertad municipal en la Constitución federal. A lo largo de este debate, la posición predominante fue la segunda, sin que actualmente pueda afirmarse que sea un concepto acabado. De hecho, el debate entre ambos paradigmas continúa reproduciéndose en los espacios legislativos y en las concepciones sobre el federalismo mexicano.<sup>477</sup> Entre los dos paradigmas y su coyuntura se ha definido el concepto del municipio libre o libertad municipal en la Constitución del país, con un saldo que ha favorecido progresivamente a la concepción ampliada.<sup>478</sup>

A través del tiempo han sido muchas las concepciones imperantes que se han acuñado sobre la institución municipal, desde que es una sociedad

<sup>476</sup> En la medida en que el concepto del municipio mexicano ha evolucionado en ámbito de gobierno propio, distingible de las entidades federativas y del gobierno federal, pero a un tiempo parte estructural del Estado, el fundamento único en el cual descansa este proceso es la soberanía popular. La existencia del municipio no es la derivación de un poder externo; menos aún se trata de alguna extensión administrativa de los ejecutivos estatales, como en algunos momentos fue planteado. En estas condiciones, la relación del municipio con la soberanía popular es el fundamento político y jurídico de su perfil constitucional vigente, en cuanto ámbito de gobierno propio.

<sup>477</sup> De manera paralela al debate legislativo y conceptual, la historia política de la nación persistió en una inercia centralizada y autoritaria, que tuvo entre sus objetos de control a las sociedades municipales y a su gobierno. Los ejecutivos y legislaturas estatales no desplegaron las reivindicaciones municipalistas en sus respectivos marcos jurídicos. Por el contrario, se orientaron a formalizar y a preservar un conjunto de regulaciones y controles jurídicos y políticos de facto, con la notable excepción de Hidalgo y Tlaxcala, que por un periodo definieron al municipio incluso como un poder político (último tercio del siglo XIX).

<sup>478</sup> No obstante sus formas aun en discusión, la consecuencia más relevante de lo anterior es que el desarrollo conceptual del municipio en la Constitución general ha implicado la construcción de un concepto de federalismo y del Estado que lo incluye como uno de sus componentes básicos, si bien todavía no se expresan de manera categórica ambas derivaciones en el texto constitucional.

natural domiciliada en la visión iusnaturalista<sup>479</sup> hasta la concepción iuspositivista que impera en la Constitución federal, y que lo sitúa como demarcación territorial con relativa autonomía y patrimonio propio, base de la organización política y administrativa en que se integran los estados. Atendiendo a su origen, el jurista e investigador Ochoa Campos<sup>480</sup> dice que el primer antecedente del municipio se ubica en la *polis* griega, afirmando que para Platón, el municipio “encuentra el origen de la *polis*, en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo de ellas”.

Por su parte, Juan Palomar,<sup>481</sup> en su obra, define<sup>482</sup> al municipio como “el conjunto de personas asentadas en un mismo territorio jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento”. Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí, por el vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, que no puede disolverse ni debilitarse por su existencia material, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la ley; precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, la vida en común, del disfrute *pro indiviso* de ciertos bienes y de todas las relaciones que de ahí se derivaron.

Bajo los criterios anteriores, el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por las Constituciones federal o de las entidades federativas; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza<sup>483</sup> los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

<sup>479</sup> Ahrens, E., *Curso de derecho natural*, 4a. ed., traducido por P. Rodríguez Hortelano y M. R. Deasensi, 1876, p. 491.

<sup>480</sup> Ochoa Campos, M., *La reforma municipal*, México, 1985, p. 15.

<sup>481</sup> Palomar de Miguel, J., *Diccionario para juristas*, México, 1981, p. 49.

<sup>482</sup> El término fue tomado del *Diccionario para juristas*, pero adicionalmente es de justicia mencionar que Juan Palomar de Miguel es un lingüista madrileño que ha pasado los últimos cincuenta años de su vida mexicaneando, encontrando en la calle nuevas palabras a las que ha buscado su raíz y con las que conformó un *Diccionario de México* con más de 35 mil mexicanismos, dos mil de ellos nuevos, y más de cuatro mil frases, dichos y refranes.

<sup>483</sup> El término “descentralización” se define como la transferencia de facultades o atribuciones del gobierno central hacia los otros órdenes de gobierno, el estatal y el municipal. Debe verse como una gama de mecanismos administrativos que pueden mejorar la eficacia, la efectividad y la capacidad de respuesta de los diversos niveles de gobierno. A este respecto, consecuentemente han corrido ríos de tinta, existen estudios previos, empíricos, teóricos; se recomienda Rodríguez, A. y Velázquez, F., *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, 1994, pp. 19-23; Fraga, G., *Derecho administrativo*, México, 1990, p. 57; Mattos, C. A., “La descentralización, ¿una nueva

#### 4. *Historiografía*<sup>484</sup>

El municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social, fincada en la organización vecinal, con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras el tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fratría y la tribu.<sup>485</sup>

Los estudios históricos en torno al municipio han tenido un auge en las dos últimas décadas, motivados por el interés de explicar el papel que éste desempeñó en los cambios de las estructuras de los gobiernos y la evolución del poder político local, producidos durante la transición del régimen colonial al México independiente, además de su importancia como base institucional del Estado mexicano.<sup>486</sup> La exploración del tema ha llevado a una revisión del proceso formativo municipal del periodo colonial tardío a la primera experiencia federal en México, cuyo objetivo ha sido estudiar las transformaciones en la composición de los gobiernos locales y en las formas de participación y representación política, a partir de la creación de los ayuntamientos constitucionales y sus repercusiones en el orden municipal de los estados, después de la consumación de la independencia.

panacea para enfrentar el sub desarrollo regional?”, en Laurelli, E. y Rofman, A. (comps.), *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, 1989, pp. 15-25; Segob, *Aspectos básicos de la descentralización en México*, México, 2006, pp. 13-20; Pardo, M. del C., “La experiencia descentralizadora en México”, en Rodríguez Solórzano, C. (comp.), *La descentralización en México*, 2003, pp. 30-38; Cabrero Mendoza, E., *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: logros y desencuentros*, México, 1998, pp. 105-110; Vallejo, J., *El estado federal de los municipios en México*, México, 1999, p. 362; Arellano Cadena R., “Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México”, en Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, 1996, pp. 221-223; Pineda Pablos, N., “El papel de los gobiernos locales en América Latina”, *Gestión y política pública*, México, 1996, pp. 373-392.

<sup>484</sup> El análisis histórico tiene pertinencia por su capacidad para reflejar a los procesos y conceptos esenciales de la relación entre el municipio y el Estado mexicano. Los primeros, expresados a través de distintos actores sociales, de sus movimientos, organizaciones y particularmente a través de su acción política, que incluso ha comprendido períodos de conflicto armado. Los segundos, reflejados particularmente en el debate legislativo y en el reto de expresar en el marco jurídico nacional y de los estados a las posiciones políticas que han tenido al municipio como objeto central.

<sup>485</sup> Caso, A., *Sociología*, 15a. ed., México, 1969, p. 51.

<sup>486</sup> La mayoría de los trabajos acerca de la instauración del orden municipal liberal en México se han enfocado principalmente a los pueblos indios, donde esto generó cambios notables en la organización del gobierno y la vida política local, pero aún falta profundizar en cómo se dio este proceso en poblaciones que no tenían esta condición.

Antes de la llegada de los españoles a México existían diferentes grupos étnicos con determinados niveles culturales; uno de los más sobresalientes por su desarrollo fueron los aztecas, que comenzaron su peregrinar en el año 1168 d.C., procedentes de Aztlán, en busca de un sitio que su dios Huitzilopochtli les señalaría para su permanencia definitiva. La ciudad de Tenochtitlan, asiento del imperio azteca, fue fundada en 1325.<sup>487</sup>

Con base en lo anterior, se afirma que en el México prehispánico<sup>488</sup> se encuentran los primeros antecedentes del municipio, principalmente en la civilización azteca, en el llamado *calpulli*. El *calpulli* era una especie de municipio rural primitivo, con un sistema de administración comunitaria y algunos aspectos comunes al municipio actual.<sup>489</sup> Fue una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias, que poseían y trabajaban comunamente la tierra. En cuanto a la organización interna, el *calpulli* se gobernaba a través de un consejo de jefes, integrado por los hombres más ancianos de cada familia. El *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

El primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerida por Cortés, y realizada por él y sus compañeros, en la Villa Rica de la Vera Cruz.<sup>490</sup> En ese sentido, Peralta comenta que según su investigación,<sup>491</sup> el 22 de abril de 1519, Hernán Cortés funda el primer ayuntamiento en la América continental.<sup>492</sup> A la nueva población se le designó con el nombre de la Villa Rica de la

<sup>487</sup> Peralta Burelo, F., *Orígenes del municipio en México...*, cit., México, pp. 10-15.

<sup>488</sup> Del análisis efectuado por Rendón Huerta, *Derecho...*, cit., p. 88, al municipio en el México precortesiano señala que la organización política de los pueblos prehispánicos tiene más de régimen imperial centralista, que de democracia basada en el municipio, y que el municipio como institución jurídica en México debe tomarse a partir de la conquista, y no antes.

<sup>489</sup> Ochoa Campos, M., *El municipio su evolución institucional*, México, 1981, p. 109. Pero en un sentido totalmente opuesto, Rendón Huerta Barrera, en su obra *Derecho municipal*, cit., nota 11, p. 92, señala que el *calpulli* es sólo en algunos rasgos similar al municipio, pero no es correcto equipararlo, ya que el primero, por sus características y funciones, fue superior al segundo.

<sup>490</sup> En Díaz del Castillo, B., *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 7a. ed., México, 1969, pp. 66 y 67.

<sup>491</sup> *La nueva reforma electoral de la Constitución, 1977/1978*, México, 1988.

<sup>492</sup> En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir, por contratos realizados por la Corona. Más tarde de la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que

Vera Cruz.<sup>493</sup> Tras la caída de Tenochtitlan el 13 de agosto de 1521, Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán, para posteriormente, en 1524, fundar el ayuntamiento en la ciudad de México. En síntesis, la conquista quebrantó los modelos económicos, políticos e ideológicos de las principales culturas establecidas en territorio que hoy es México.

De hecho, la colonización en América se realizó a través de la institución municipal, y con el establecimiento del municipio se fue desarrollando el régimen colonial en todo el mundo. El *calpulli*, como forma de organización social y política, fue desapareciendo, y sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores, y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización gubernamental.<sup>494</sup> En la Colonia, los municipios se caracterizaron por una excesiva centralización y por la venta de las regidurías. Durante la Colonia, el municipio en México careció de autonomía política y del poder para juzgar, realizando actividades exclusivamente del orden político y la prestación de servicios.

Para Vallarta Plata,<sup>495</sup> el modelo venido de España había padecido la pérdida de facultades y prerrogativas, merced al triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas en los campos de Villamar en abril de 1521, lo que propició el fortalecimiento del modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca y en detrimento de la autonomía municipal. Según Meller,<sup>496</sup>

...inevitablemente se reflejó en todo el imperio colonial español; la burocracia real pronto se impuso sobre los impulsos autonómicos de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y naturalmente de las poblaciones indígenas sojuzgadas. Sin embargo, la autoridad real dejó a los pueblos y a sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir su reproducción en el tiempo.

debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

<sup>493</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, *Historia del municipio en México*, México, 1985, p. 1; Gelpi Ferro, G., *Estudio sobre América, conquista, colonización gobiernos coloniales*, La Habana, 1864, p. 3, afirma que la estructura del municipio en México nace como consecuencia del proceso de colonización española que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones. En el mismo sentido, Esquivel Obregón, T., *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, 1948, p. 20.

<sup>494</sup> *Historia del municipio en México*, cit., p. 3.

<sup>495</sup> Vallarta Plata, J. G., reconocido académico municipalista, fue presidente municipal de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, de 1983 a 1985. *Redefinición del sistema federal mexicano*, Guadalajara, 1994, p. 2.

<sup>496</sup> Meyer, L., *El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades*, México, 1978, p. 254.

El municipio durante el dominio español fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el poder público; por tal motivo, Zavala afirma:

El ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización Española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realeza al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales. Estos, sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real; y, en la forma de cabildo abierto llegan a desempeñar funciones populares.<sup>497</sup>

Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana.<sup>498</sup> A su vez, la Constitución de Cádiz provocó cambios significativos dentro de la Colonia y fundó principios característicos del municipio mexicano.<sup>499</sup> Esta Constitución fue promulgada el 19 de marzo de 1812. En su título VI, capítulo I, artículo 309, indica que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o de alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.<sup>500</sup>

Después de la Constitución de la República federal en 1824<sup>501</sup> se fue definiendo el número de integrantes y las funciones del ayuntamiento. La

<sup>497</sup> Zavala, S., *El mundo americano en la época colonial*, México, 1967, t. I, p. 126.

<sup>498</sup> Al finalizar los tres siglos de Colonia se obtuvo la fusión de dos culturas diferentes: la indígena y la hispana, dando lugar a la institución municipal, cuya base fue la vida comunitaria de los pueblos indígenas. El proceso de organización que se inicia con la vida independiente de la nación trajo para las administraciones municipales una relación de dependencia respecto de los gobiernos estatales y las autoridades intermedias —prefectos, subprefectos y jefes políticos—.

<sup>499</sup> En plena decadencia del dominio español en la Nueva España, la Constitución gaditana de 1812 dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aun cuando no hace mención expresa del municipio, sí hace referencia a los empleos y a las ordenanzas municipales en sus artículos 319 y 32, respectivamente.

<sup>500</sup> Martínez Sospedra, M., *El rey en la Constitución de Cádiz: una monarquía presidencialista*, Departamento de Historia Moderna de la Facultad de Filosofía, 1975, pp. 225-252.

<sup>501</sup> La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 fue la primera Constitución de México. Entró en vigor el 4 de octubre de 1824, después del derrocamiento del primer imperio mexicano de Agustín de Iturbide. En la nueva Constitución, la república tomaba el nombre de Estados Unidos Mexicanos, y era definida como una república federal representativa, con el catolicismo como religión oficial. El Congreso legislativo era bicame-

década que va de 1836 a 1846 se distinguió por un esfuerzo de reestructuración político-administrativa que buscaba concretar la centralización política y administrativa de la naciente República. Este proceso alcanzó a la vida municipal, de tal suerte que sus efectos prevalecieron hasta ya muy avanzado el siglo XX: dependencia en sus finanzas públicas del estado y la Federación; sujeción a la red de autoridades locales, y prescripción limitante a las obligaciones y funciones del ayuntamiento.

En esa época, las relaciones del municipio con los estados y el centro, violentadas y sujetas a los intereses de este último, fueron parte de las condiciones que impulsaron la lucha por el cambio que llevaría al fin del régimen del general Díaz. Finalmente, al concluir el movimiento armado de la Revolución mexicana, el Constituyente de 1917 dio nueva forma a las relaciones del municipio con las entidades federativas y la Federación, en el artículo 115 constitucional, con el fundamento de la tesis del municipio libre. Varias décadas después de la promulgación de este artículo constitucional y después de algunas modificaciones, el municipio continúa en la búsqueda de su autonomía efectiva y la consolidación de su desarrollo en lo económico y lo político.<sup>502</sup>

### 5. *Naturaleza jurídica*

#### *Constitución federal*

El origen de la facultad reglamentaria se remonta a la adición de la fracción IV al artículo 115 de la Constitución, según decreto del Congreso de

ral, parecido al de Estados Unidos, con una cámara alta —de Senadores, con dos senadores por estado— y una cámara baja, con un diputado por cada 80 mil habitantes. El Poder Ejecutivo federal recaía en un presidente y un vicepresidente, electos por cuatro años. El Poder Judicial estaba en manos de los once integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>502</sup> Información tomada de un ensayo sobre el municipio en México realizado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Existen numerosos estudios que describen la evolución histórica del municipio; véase Acosta Romero, M., “Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas”, *Los municipios en México*, México, 1978, pp. 1-18; Gamas Torruco, J., “El marco jurídico del municipio mexicano”, *Los municipios en México*, México, 1978, p. 25; Rondinelli, D., *Los municipios en México*, México, 1982, p. 323; Centro Nacional de Estudios Municipales, *Marco jurídico del municipio*”, México, Secretaría de Gobernación, 1985, p. 98; Olivares Vionet, R., *El municipio. Antecedentes prehispánicos. Fundación del municipio de la Villa Rica de la Veracruz. Evolución municipal en la Colonia. Participación de los municipios en la revolución de independencia*, México, 2000, pp. 1-45; Martins, D., *El municipio contemporáneo*, Montevideo, 1978, p. 25; Cámara de Diputados, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, 2004, pp. 5-23; Crossman, R. H., *Biografía del Estado moderno*, México, 1992, p. 20.

los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1976. En ese momento se facultó a estados y municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas cuyo objeto fuera el cumplimiento de los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución. Con ello se inició la regulación de los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

Lo destacable en este apartado es que los ayuntamientos fueron dotados por vez primera de facultades constitucionales para emitir normas de observancia general dentro de su jurisdicción, sin importar que tal facultad se refiriera a la regulación de los asentamientos humanos; esto es, que se tratará en realidad de una facultad limitada a ese tema que cerraba la posibilidad de emitir otros reglamentos.<sup>503</sup> Siete años después, culminó el proceso legislativo que reformaba por octava ocasión el artículo 115 constitucional.<sup>504</sup> Este decreto contenía la primera gran reforma al marco constitucional de los municipios.

Entre otras cosas, la fracción II fue adicionada con un segundo párrafo, que literalmente consignó:

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

Con esa adición, los municipios incrementaron sus atribuciones materialmente legislativas, extendiendo la facultad de expedir reglamentos en materia de regulación de asentamientos humanos —como se ordenaba en 1976— a las materias que no estuvieran reguladas por el Congreso del estado correspondiente, y que, naturalmente, tuvieran vinculación con el

<sup>503</sup> Departamento de Documentación Legislativa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfscts/115.pdf> (2006, 4 de marzo).

<sup>504</sup> Una publicación que presenta comentarios, observaciones y críticas de la reforma constitucional al artículo 115, desde el punto de vista de académicos, funcionarios estatales y municipales, así como profesionales ligados a la actividad municipal, es Guerrero Amparán, J. P. y Guillén López, T. (coords.). *Reflexiones a la reforma municipal del artículo 115 municipal*, en los temas: “Hacia la reforma del artículo 115”, “Comentarios finales sobre la reforma aprobada por el Congreso Federal en junio de 1999”, “La representación política y social en el municipio, la gobernabilidad democrática y las reformas al artículo 115 constitucional” y “La reforma 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales”, México, 2000, pp. 203-245.

quehacer municipal. Debe entenderse así la necesaria existencia de bases normativas emitidas por la legislatura, para que los ayuntamientos estén en posición jurídica de expedir las disposiciones de observancia general, de acuerdo con esas bases normativas.

Como consecuencia de la reforma en comento, el artículo 115 establece la libertad municipal, como base del sistema democrático mexicano.<sup>505</sup> En este sentido, aparece el municipio libre como baluarte de los derechos de la comunidad, que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia. Por lo antes planteado y sin respetar secuencia alguna de las fracciones del precepto, se explora la autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera jurisdiccional de su competencia, distribuyendo el análisis en tres apartados, mismos que estructuran el artículo 115 de la Constitución:

- Autonomía política,
- Autonomía administrativa y
- Autonomía financiera.

#### *a. Autonomía política*

La premisa del municipio como base de la organización territorial, política y administrativa de México tiene sustento en el artículo 115 de la CPEUM, al señalar, en su primer párrafo, que los estados<sup>506</sup> adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y po-

<sup>505</sup> A partir de la reforma realizada en 1999 al artículo 115 constitucional, se intentó delinear como un tercer orden de gobierno al municipio, situación que no se logró, por las limitaciones que presenta el tratar de reglamentar, en detalle, en un solo artículo la totalidad de potestades. Adicionalmente, no se puede conferir al municipio la naturaleza jurídica y política, que sólo podría tener bajo la premisa de una nueva estructura constitucional, según Rendón Huerta, T., “La diversidad municipal en el contexto de un nuevo artículo 115 constitucional. Hacia una Ley reglamentaria del artículo 115, bases para una reforma constitucional en materia municipal”, presentado en IV Congreso, Retos de Modernización del Municipio Mexicano, 24, 25 y 26 de noviembre, IGLOM, Guanajuato, 2005.

<sup>506</sup> En los términos del título segundo de la Constitución general de la República, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo —artículo 39—, cuya voluntad es la de 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 —artículo 40— cuyas partes integrantes son los propios estados y el Distrito Federal —artículo 43—, merced a un pacto federal que establece un supremo poder de la Federación, dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial —artículo 49—.

pular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. En la fracción primera del precepto se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento,<sup>507</sup> titular de la administración pública municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

En nexo a lo anterior, las funciones del ayuntamiento son: formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos. Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales —todo ello asociado a la noción de gobernanza—.<sup>508</sup> Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio. Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.

Asimismo, el ordenamiento le señala obligaciones como: presentar oportunamente al Congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos; fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas. La fracción primera establece también, el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales. De acuerdo con ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán hacerlo en el periodo inmediato siguiente. Otra facultad que se encuentra en la fracción primera del citado artículo es la que dice que las legislaturas

<sup>507</sup> Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, en los términos establecidos en la ley orgánica municipal, y dura en su cargo tres años. El ayuntamiento se integra por el presidente municipal, el síndico o síndicos, y los regidores.

<sup>508</sup> De acuerdo con Pierre, J., el término “gobernanza” posee una dualidad conceptual. La más tradicional equivale al procedimiento de gobierno en sí, utilizándose más bien en el sentido de conducción o dirección política (*steering*). La otra categoría sobre gobernanza es la “que sirve para definir un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y otros actores al interior de redes decisionales mixtas”. Por otra parte, para R. A. W. Rhodes, el término *gobernanza* significa reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y social para alcanzar una mayor eficiencia de los servicios públicos. Pierre, J., “Introduction: Understanding Governance”, en Pierre, Jon, *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000, pp. 3-5; Rhodes, R. A. W., *Governance and Public Administration*, en Pierre, J., *Debating Governance, cit.*, pp. 54-62.

locales podrán suspender ayuntamientos,<sup>509</sup> declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.<sup>510</sup>

*b. Autonomía administrativa*

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115 establecen las bases normativas para apreciar el aspecto de la autonomía municipal. La fracción segunda dispone que el municipio cuente con personalidad jurídica, y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. Se precisa en la misma fracción segunda, que los ayuntamientos<sup>511</sup> tienen facultades para

<sup>509</sup> En el caso de la Constitución del estado de Jalisco, establece al respecto que: “Artículo 76. El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar que los ayuntamientos se han desintegrado y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que las leyes prevengan, previo el derecho de audiencia y defensa correspondiente.

Cuando la desintegración de un ayuntamiento ocurra durante el primer año de ejercicio, el Instituto Electoral del Estado, en un término que no excederá de dos meses, convocará a elecciones extraordinarias para elegir al presidente, regidores y síndicos que habrán de concluir el período y el Congreso del Estado elegirá un Concejo Municipal que estará en funciones en tanto ocupen el cargo quienes sean electos popularmente. De igual forma se procederán en caso de nulidad de elecciones.

Si no procediere que se celebren nuevas elecciones, el Congreso designará entre los vecinos del municipio a los integrantes de los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos, quienes deberán reunir los mismos requisitos que se establecen para la elección de presidentes municipales. Los concejos municipales y sus integrantes tendrán las mismas facultades y obligaciones que esta Constitución y las leyes establecen para los ayuntamientos”.

<sup>510</sup> En otras épocas era práctica viciada que los estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad, suspendieran ayuntamientos, los declararan desparecidos o suspendieran el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno.

<sup>511</sup> En la generalidad de las entidades federativas el ayuntamiento está integrado por el presidente municipal, que lo representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva; el síndico, que tiene su representación para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal; los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio. Forman parte del ayuntamiento también, los funcionarios y personal técnico y administrativo que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones. Cuando los miembros del ayuntamiento se reúnen en sesión de trabajo, se constituyen en el cabildo, que es el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal.

Por disposición constitucional, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra y gobierna al municipio; es designado por voto popular directo; entre él y el gobierno del estado no debe haber ninguna autoridad intermedia. Esto último debe interpretarse en el sentido de que entre los miembros que integran los tres poderes del estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y el ayuntamiento, no debe haber ninguna autoridad intermedia. Como parte del Estado mexicano, y por ser la institución pública más importante del municipio,

expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados.

Por su parte, la fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Las fracciones quinta y sexta del artículo otorgan a los municipios, amplias facultades para que, dentro del marco de la leyes federales y estatales, aprueben y administren zonificaciones y planes de desarrollo urbano, así como para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Es menester que para complementar una apreciación integral del artículo 115 se debe correlacionar su texto con otros artículos de la propia Constitución. Para tal efecto se analizan el artículo 30., en su párrafo inicial, así como la fracción novena del precepto que involucra al municipio en la actividad educativa del Estado mexicano; el artículo 50., párrafo cuarto, señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles; el artículo 27, fracción sexta, determina para los municipios tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para servicios públicos; el artículo 31, fracciones segunda y cuarta, indican como obligaciones de los mexicanos, entre otras, asistir en los días y horas asignados por el ayuntamiento del lugar en que residen para recibir instrucción cívica y militar.

El artículo 36, fracción primera, determina como obligaciones del ciudadano de la República, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, profesión o trabajo del que subsista; el artículo 41, último párrafo, establece la capacidad de los partidos políticos nacionales para que, con esa calidad, puedan participar en las elecciones estatales y municipales. También en el numeral 108, en su párrafo último, establece que las Constituciones de los estados de la República precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los estados y en los municipios, para el efecto de sus responsabilidades.

Por último, el artículo 117, en su fracción octava, determina que los estados y los municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y el 130 indica que

el ayuntamiento es el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones y de regular y fomentar las actividades que demande el interés público, con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna y un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía entre los habitantes del municipio.

en las cuestiones correspondientes a la relación con las asociaciones religiosas y el culto público, los municipios tendrán las facultades que la ley específica señale.

### *c. Autonomía financiera*

Sin duda, la autonomía financiera es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: el político y el administrativo, y es el aspecto polémico de la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamenta adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de las haciendas locales en México. Como ejemplo de las limitaciones presupuestales que hacen que los municipios acudan al Poder Judicial de la Federación se presenta el caso del municipio de San Luis Río Colorado, del estado de Sonora, que promueve una controversia constitucional en contra de la inconstitucionalidad de la “Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de 2002” del estado de Sonora.

HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA “LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002” DEL ESTADO DE SONORA). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que 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; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del “impuesto predial ejidal”, ello vulnera lo dispuesto por el artículo 115,

fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público.

Clave: P. /J., Núm.: 53/2002

Controversia constitucional 25/2002. Municipio de San Luís Río Colorado, Estado de Sonora. 5 de diciembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de diciembre en curso, aprobó, con el número 53/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de diciembre de dos mil dos.

Materias: Constitucional - Administrativa

Tipo: Controversia Constitucional

Por lo anterior, y ante el legítimo reclamo de los municipios, se modificó la fracción segunda del artículo en cuestión, quedando como fracción cuarta, que en síntesis dice lo siguiente: “los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor, así con las participaciones federales que corresponden al municipio; así como por los ingresos propios”.

Como ya se ha señalado, los municipios no cuentan con potestad tributaria, por lo que habrán de conformarse con ejercer sólo la competencia tributaria es decir, con aplicar las leyes de ingresos que le aprueben los congresos locales para proveerse de recursos públicos. Aun cuando de los impuestos contemplados en las leyes antes mencionadas, el único con auténtico potencial recaudatorio es el impuesto predial, siempre y cuando es correctamente administrado.

En relación con la fracción IV del artículo 115 constitucional, existen tesis jurisprudenciales del tipo “Controversia constitucional en materia constitucional-administrativa”, que por su relación con el tema del párrafo anterior se transcribe:

**PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).**

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales,

pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo”.

Clave: P./J., Núm.: 122/2004

Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

Materias: Constitucional - Administrativa

Tipo: Controversia Constitucional

No obstante que la propia Constitución reconoce la autonomía de los municipios, no se puede hablar aún —en los hechos— de que realmente lo sean, por carecer de los elementos de una institución con estas característi-

cas; por ejemplo, tienen una gran dependencia financiera de los gobiernos estatal y federal. La relativa autonomía municipal —en derecho— que se comenta en la primera parte del párrafo genera frecuentemente la facultad de este orden de gobierno, para acudir al auxilio del Poder Judicial federal, como promoventes de controversias constitucionales —como la ya comentada— que a la postre se convierten en tesis jurisprudenciales, como la que a continuación se trascibe:

**HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios”.

Clave: P. /J., Núm.: 124/2004

Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 124/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

Materias: Constitucional - Administrativa

Tipo: Controversia Constitucional

El principio de libre administración de la hacienda municipal consignado en la fracción en comento, cuyo contenido y alcance ha sido precisado

por la SCJN en varias tesis jurisprudenciales<sup>512</sup> (véase, por ejemplo, las tesis plenaria 5/2000, de rubro “HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”), es el *principio de libre administración de la hacienda municipal*, que asegura a los municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos en ese respecto.<sup>513</sup>

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

a) *Percibirán* las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas con-

<sup>512</sup> Otro principio, al que le ha dado fuerza la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 5/2004 y plasmado en la tesis jurisprudencial plenaria número 46/2004 (de rubro: “RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES”), es el de *integridad de los recursos económicos municipales*, que asegura a los municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho —con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal— y que obliga a los estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los municipios. González Macías, A., “Las garantías económico financieras de la hacienda municipal”, *Hacienda Municipal*, México, núm. 90, 2007.

<sup>513</sup> El principio de libre administración de la hacienda municipal se proyecta sobre parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no sobre la totalidad de los mismos.

tribuciones.<sup>514</sup> Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.<sup>515</sup>

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.

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

## 6. *Potestad y competencia tributaria municipal*

En nexo al epígrafe anterior —autonomía financiera— se debe reconocer que la potestad tributaria<sup>516</sup> es un concepto inseparable del concepto soberanía, se dice que soberanía es un poder que no admite un poder superior.

<sup>514</sup> Resulta evidente que el municipio no está facultado para otorgar exención o subsidio alguno, situación comprensible si aplicamos el criterio de Fonrouge, Carlos Giuliani M., que en su obra *Derecho financiero*, Buenos Aires, Depalma, 1977, vol. I, pp. 286 y 319. Afirma: “una consecuencia inevitable del poder *gravar* es la potestad de *desgravar* o *eximir* la carga tributaria”.

<sup>515</sup> Para González Macías, A., “La exención del pago de contribuciones inmobiliarias en bienes del dominio público”, *Hacienda Municipal*, México, núm. 92, 2007, p. 76, este principio es acogido ampliamente por la Ley General de Bienes Nacionales, en donde el criterio clasificador de los bienes propiedad de la Federación depende primordialmente del destino a que se encuentre afecto el bien en específico; esto es, su afectación a alguno de los fines componentes del dominio público. Así, resulta claro de la lectura de los artículos 6 y 7 del anterior cuerpo normativo, que fue publicado el 22 de mayo de 2004. Así, aun cuando resulta claro que el artículo 115 de la Constitución federal no prevé una exención por la naturaleza del bien raíz, sino que también considera su utilización para fines públicos.

<sup>516</sup> Sobre esta expresión no existe uniformidad de criterios doctrinales para definirla, ya que algunos juristas la identifican como poder impositivo, otros la llaman poder tributario; también se le conoce como supremacía tributaria, soberanía fiscal o potestad tributaria. Lo cierto es que en todos los casos o enfoques conduce a un solo punto: definir la forma en que el Estado la utiliza para obtener recursos tributarios que le permitan solventar el gasto público, en uso de la soberanía que la Constitución le otorga, mediante el establecimiento de leyes tributarias. Véase Quintana Valtierra, J. y Rojas Yáñez, J., *Derecho tributario mexicano*, México, 1997, p. 69; Garza, S. F., de la, *Derecho financiero..., cit.*, p. 87; Giuliani Fonrouge, C.

Los estados son quienes ejercen el poder soberano, el cual les fue concedido por el pueblo en quien por principio radica, al haberlo éste depositado en él la Constitución.<sup>517</sup> Es pues, la potestad tributaria, un ejercicio de soberanía, que tiene el Estado, de establecer contribuciones y exigir su pago, recursos que utilizará para solventar las demandas ciudadanas, mediante la correcta aplicación del gasto público.

Como ya se ha comentado durante el desarrollo del tema, la Constitución no contempla en su texto, competencias y potestades expresas para cada orden de gobierno, siendo el artículo 124 el que señala reglas generales cuando establece que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” —principio de reserva—. Como se puede observar, no siempre son específicas las atribuciones otorgadas a los funcionarios federales, ya que muchas de ellas se deducen de prohibiciones y limitaciones a las entidades federativas.

Esto ha ocasionado la presencia de concurrencia de potestades en términos genéricos, que obligan a los gobiernos federal y estatales a concertar en materia de atribuciones. La materia hacendaria no sólo tiene limitaciones *en el principio de reserva*, ya que el artículo 73-VII constitucional señala: “El Congreso tiene facultad: Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”. Y el mismo artículo en su fracción XXIX, señala la exclusividad al Gobierno de la República para establecer gravámenes sobre ciertas materias.<sup>518</sup> Por otro lado, existen prohibiciones absolutas y relativas a las entidades federativas para el establecimiento de gravámenes sobre ciertas materias, lo cual automáticamente los convierte en exclusivos del gobierno federal.

M., *Derecho financiero*, Buenos Aires, 1976, p. 96; Martín, J. M. y Rodríguez Use, G. F., *Derecho tributario general, de finanzas y derecho tributario*, Buenos Aires, 1995, p. 185.

<sup>517</sup> Santana Loza, S., *Ejercicio de potestades tributarias por los ayuntamientos en materia de ingresos por servicios públicos*, México, 1999, p. 4.

<sup>518</sup> “Para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; y f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.

De lo anterior se desprende que los espacios tributarios son concurren-tes, con excepción de los señalados como exclusivos del gobierno federal, pudiendo en consecuencia los municipios, recurrir a ellos para el estableci-miento de gravámenes. Sin embargo, es del conocimiento público que los municipios no cuentan con capacidad legislativa que les permita establecer sus propios tributos, por lo que tienen que recurrir a las legislaturas locales, para que sean éstas las que determinen cuáles y cuántas serán —previa-mente aprobadas por los respectivos ayuntamientos— las contribuciones que podrán percibir durante el ejercicio fiscal, quedando plasmadas en sus correspondientes leyes de ingresos.

Es pertinente reiterar que bajo ninguna circunstancia el municipio pue-de crear directamente para sí impuesto alguno, por carecer de poder tri-butario, tanto originario<sup>519</sup> como derivado,<sup>520</sup> tomando en cuenta que éste no tiene un poder legislativo en sentido estricto, dado que el ayuntamiento, como órgano materialmente legislador, se circscribe a la expedición de disposiciones reglamentarias, por corresponder esta facultad constitucional-mente a la entidad federativa que pertenezca.<sup>521</sup> Esta teoría queda confir-mada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de la jurisprudencia 963, foja 1564, vol. II, *Apéndice 1917-1988*, que en lo con-ducente señala: “IMPUESTOS MUNICIPALES. Los decretados por los Ayun-tamientos y no por las legislaturas no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional”.

Las legislaturas locales, por su parte, al aprobar las contribuciones mu-nicipales, deberán tomar en cuenta los compromisos adquiridos, al firmar el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,<sup>522</sup> en el

<sup>519</sup> Se dice que el poder tributario es originario cuando surge de la Constitución, y por tanto, no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la Federación y de las entidades federativas en México, donde ambas tienen poder tributario de origen por así disponerlo la Constitución federal.

<sup>520</sup> Poder tributario derivado es el que la entidad política posee, porque le ha sido tra-smitido por otra que tiene poder originario, situación no común en México.

<sup>521</sup> El Congreso del estado del que forma parte es el facultado para establecer los in-gresos fiscales que el municipio deberá recaudar. El municipio tiene autonomía política y ad-ministrativa, pero carece de facultad para establecer contribuciones, por lo que no puede de-terminar las que formarán su hacienda. De acuerdo con los ordenamientos mencionados con anterioridad, los municipios la administrarán libremente; pero son las legislaturas de cada Estado las que aprueban sus leyes de ingresos —los presupuestos de egresos los au-torizan los respectivos ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles— y revisan sus cuentas públicas.

<sup>522</sup> LCF. “Artículo 10. Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Co-ordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante

cual se señalan múltiples prohibiciones que reducen en forma considerable las posibilidades de captación de *ingresos propios* de los municipios. Resulta entonces que los municipios tienen como principal fuente de ingresos las llamadas *participaciones federales*, cuyo peso relativo en sus ingresos totales en algunos casos alcanzan niveles superiores al 80%.

Con la creación de los fondos de aportaciones federales,<sup>523</sup> contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la proporción anterior aumentará si se consideran dichos recursos como fuente adicional de ingresos. Esto ha provocado que parte importante de los municipios del país descuiden sus fuentes propias de ingresos. Aunque es de reconocerse que existen casos —normalmente de municipios que conforman las zonas metropolitanas— en que la tendencia ha sido mejorar de la administración tributaria, ayudando en forma importante a incrementar los ingresos propios prove-

convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

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

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas”.

<sup>523</sup> Estos fondos están regulados por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que señala: “Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo”.

nientes de la recaudación, mayoritariamente del impuesto predial y los servicios agua.

### *Juicios de gestión hacendaria municipal*

Las deficiencias administrativas en el ámbito local—particularmente la municipal—disminuyen notablemente la capacidad de sus gobiernos para dar solución a las necesidades que en forma cada vez más apremiante plantean los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, por tener una recaudación por debajo del rendimiento potencial de sus fuentes de ingresos.<sup>524</sup> Los gravámenes, como el impuesto predial, pueden producir una buena recaudación eficientemente administrada; pero es común que por evitar asumir el costo político, que genera el uso los medios de apremio para su recaudación, los municipios particularmente los más alejados de las capitales, de las entidades federativas, tienen una baja o nula captación de recursos propios.<sup>525</sup>

En México, la resistencia al pago es mayor tratándose de gravámenes municipales,<sup>526</sup> ya sea porque los impuestos federales y estatales están mejor administrados o porque existe por parte de la ciudadanía mayor conciencia tributaria respecto a su cumplimiento. Otro problema del proceso presupuestario son las disposiciones legales que lo norman, cuyas debilidades pueden agruparse en tres tipos: fragmentación del proceso, fragmentación del marco jurídico, y ausencia de normas y principios de responsabilidad y disciplina fiscales.<sup>527</sup>

<sup>524</sup> Santana Loza, S., *El bajo rendimiento de los ingresos propios municipales ¿problema sin solución?*, *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, núm. 65, 1999, pp. 243-247.

<sup>525</sup> Para Santana Loza, S., *Ejercicio de potestades...*, cit., p. 1. Los municipios del país han sido pobres en forma ancestral, debido principalmente a que las fuentes a que pueden acudir en forma directa tienen muchas restricciones; algunas derivadas de normas jurídicas, y otras de compromisos que las entidades federativas han adquirido, principalmente en materia de coordinación fiscal; sin embargo, a pesar de las escasas fuentes tributarias a que pueden recurrir, se percibe en ocasiones poca voluntad por parte de muchos funcionarios municipales para hacer efectivas las aportaciones que por estas fuentes pudieran obtener; independientemente de otras fuentes no tributarias que también explotan de manera deficiente. Son principalmente tres los campos en que la Constitución general de la República en su artículo 115 consagra espacios de ingresos propios para los municipios, señala que percibirán ingresos derivados de los bienes que les pertenezcan; las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor; y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

<sup>526</sup> Chapoy Bonifaz, D. B., “La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 101, p. 1.

<sup>527</sup> El proceso presupuestario en México—particularmente el local—está fragmentado; es decir, las etapas no siguen un patrón homogéneo ni sistemático de esfuerzos que permitan retroalimentar lo que se planea hacer con lo que se logra obtener.

El origen del problema, por consecuencia, está con frecuencia en los procesos de planeación gubernamental. Para dar respuesta a la problemática de las finanzas públicas municipales, relacionada con la planeación, programación, ejercicio y control de los presupuestos, se hace necesaria la implementación en los procesos, de normas y principios de gestión. Es común que en el ámbito municipal los responsables del manejo financiero de la entidad sean poco cuidadosos de los procedimientos que deben seguir los presupuestos en cuanto a su origen y aplicación.

Para combatir el problema anterior, por ejemplo, la administración pública federal cuenta con un instrumento jurídico, que regula el manejo responsable de las finanzas. Fue con la promulgación de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), publicada el 30 de marzo de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, y que entró en vigor el 1o. de abril del mismo año, que la federación quedó dotada de un instrumento que sanciona el ejercicio presupuestal. Por su parte, las entidades federativas cuentan con leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público, pero insuficientes aún en materia de regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, por la incorrecta aplicación de criterios en materia de:

- gasto
- disciplina fiscal
- equilibrio presupuestario
- aplicación de ingresos excedentes
- ingresos menores a los presupuestados
- deuda pública municipal

El gasto público municipal es el medio fundamental para la estrategia de desarrollo regional de cualquier país, porque su orientación funcional, estructura económica y ritmo de aplicación contribuyen al impulso del crecimiento económico y al financiamiento de los programas públicos. Por lo tanto, su aplicación debe sustentarse en la disciplina presupuestaria, eficiencia de los servicios públicos e incremento del bienestar de la población. El ejercicio responsable del gasto se debe caracterizar por su orientación hacia la atención de las necesidades básicas del desarrollo social y productivo de la región.

Es recomendable que los municipios recurran para su financiamiento en primer lugar a sus fuentes ordinarias de ingresos: impuestos, derechos, productos o aprovechamientos recaudados por sus propias tesorerías o percibidos como participaciones de impuestos cobrados por la federación y/o

estado, así como a las transferencias de otros órdenes de gobierno, consistentes en programas de apoyo federal para el desarrollo de los gobiernos subnacionales, o los otorgados por los estados para el desarrollo de sus municipios. Si estos recursos resultan insuficientes para financiar los programas previstos en sus planes de trabajo, pueden entonces acudir a los ingresos extraordinarios provenientes del crédito.<sup>528</sup>

Para promover el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos se deben adicionalmente aplicar disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria en las dependencias y entidades del sector público, a través de programas de ahorro para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas establecidas en el presupuesto, pero con un instrumento jurídico que sancione su incumplimiento. Teniendo como antecedente de la LFPRH, tanto el estado como el municipio, a través de sus congresos locales, deben crear instrumentos jurídicos que permitan sancionar el manejo responsable de sus haciendas, con disciplina fiscal, equilibrio presupuestario y consolidación jurídica de su patrimonio.

#### *a. La disciplina fiscal*

Se entiende por disciplina fiscal el cumplimiento de los lineamientos de política de ingreso, gasto y endeudamiento público, que obliga a los responsables del gasto a ejercerlo con pleno apego a la norma, en los montos y plazos previstos en su programación y presupuestación, de las asignaciones establecidas. Cumple, además con los objetivos y metas planteados, a fin de evitar el desvío o despilfarro; ampliaciones de gasto no programadas; conductas ilícitas, manteniendo a la vez el equilibrio presupuestario e impulsando el desarrollo económico regional.

En México existen analistas a quienes preocupa que los problemas locales se trasladen e impacten la economía nacional, situación que los ha llevado a proponer salvaguardas y condiciones desde el orden federal para asegurar la disciplina fiscal local. Según Inman,<sup>529</sup> es común que las transferencias, avales, fianzas y repago de deudas estatales o municipales se presenten para los gobiernos locales como la gran oportunidad para comportarse

<sup>528</sup> Uribe Gómez, J. C., *La deuda pública como alternativa de financiamiento de los servicios públicos*, INDETEC, Guadalajara, núm. 90, 31 de octubre de 1994, pp. 73 y 74.

<sup>529</sup> Inman, R. P., "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism", in Rodden, J. et al., *Fiscal Federalism in Europe: Lessons from the United States Experience*, NBER, Working Paper Series, December 1991, pp. 17-19.

irresponsablemente y trasladar a otros órdenes de gobierno o generaciones sus desequilibrios presupuestales.<sup>530</sup>

### *b. El equilibrio presupuestario*

En relación con el equilibrio presupuestario, debe existir la obligación para estados y municipios, de que el gasto neto total que se proponga y que aprueben los congresos locales sea el que se ejerza, de modo que permita la existencia de déficit fiscal exclusivamente en circunstancias económicas y sociales plenamente justificadas. Además, se debe especificar el monto de financiamiento necesario para cubrirlo, y determinar el plazo y forma de pago, e informar del avance de las acciones que permitirán recuperar el equilibrio.

Siguiendo los criterios que en el ámbito federal regula la LFPRH, debe establecerse que a toda propuesta de aumento o creación de gasto en el proyecto de presupuesto de egresos debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, y que a partir de las iniciativas de ley o decreto que se presenten se realizará la evaluación presupuestaria de su impacto. También es recomendable que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos se formulen con base en objetivos, parámetros cuantificables de política económica e indicadores del desempeño, para que sean congruentes con el plan de desarrollo correspondiente y los programas que de él deriven.

Asimismo, se deben definir los criterios generales de política económica, en donde se expliquen las medidas fiscales que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. En ellos se expondrán también los costos fiscales futuros en las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las citadas líneas generales de política, acompañado de propuestas para enfrentarlos, explicando los riesgos relevantes para las finanzas públicas y las propuestas de acción para enfrentarlos.

<sup>530</sup> Estos analistas proponen reglas mínimas y necesarias para imponer una disciplina fiscal y promover la eficiencia de los gobiernos locales partiendo de tres premisas: primero, los gobiernos locales son irresponsables porque tienen incentivos para ello; los incentivos los crean las instituciones legales y la forma como reacciona el gobierno central ante un problema fiscal local; segundo, los gobiernos locales y el gobierno central son elegidos por voto popular; tercero, los gobiernos locales y el central pueden generar sus propios ingresos y financiar los servicios públicos que prestan.

### c. Los ingresos excedentes

Igualmente importante es el tratamiento que debe darse a los recursos en exceso que resulten en un ejercicio fiscal respecto a los ingresos programados en las correspondientes leyes de ingresos autorizadas por las legislaturas locales, producto del incremento de ingresos propios de las entidades municipales. En el municipio, una de las causas más comunes económicas es el deficiente manejo de los servicios de agua y limitaciones del impuesto predial, ya sea por el rezago en su recaudación o por la apatía en el cumplimiento de los contribuyentes. En México, los impuestos a la propiedad raíz son la fuente principal de los ingresos propios de los municipios y una aceptable fuente de recursos cuando son correctamente administrados.<sup>531</sup>

En contraste, cuando se eficiente su recaudación, se convierten en un importante impulsor de ingresos superiores a los establecidos en las leyes y presupuestos correspondientes. La presencia de ingresos fiscales superiores a los presupuestados en un ejercicio fiscal en la jurisdicción municipal de que se trate deben ser sujetos de vigilancia especial. Por otra parte, los excedentes de ingresos con destino específico, por disposición expresa de leyes fiscales y los ingresos propios de los municipios, deben tener un destino claro en su aplicación.

### d. Ingresos menores a los presupuestados

La captación de ingresos menor a la presupuestada es un fenómeno muy frecuente en las finanzas públicas municipales. Los ajustes presupuestales correspondientes deben realizarse con prudencia y orden jurídico. Su reconocimiento legal debe empezar por la creación de un fondo de estabilización, y de no existir o ser éste insuficiente, los ajustes en el gasto deben efectuarse principalmente en rubros no prioritarios, para evitar que afecte la atención a programas sociales.

Para lograr los objetivos antes planteados es menester incorporar los principios de responsabilidad hacendaria —en este momento, sólo establecidos por la federación— tanto a las entidades federativas como a los municipios, como parte de la agenda legislativa. Con ello se otorga mayor certidumbre sobre la política fiscal y sus resultados y da mayor garantía a los ciudadanos del buen uso de sus contribuciones, hecho que crea adicionalmente conciencia tributaria.

<sup>531</sup> INDETEC, “Deuda pública local”, *Finanzas públicas locales*, Guadalajara, 1994, p. 128.

#### e. Deuda pública municipal<sup>532</sup>

Sólo existe un desfase en la relación ingreso-egreso, y después de haber agotado toda posibilidad de obtener recursos, deben buscarse ingresos adicionales, recurriendo a la deuda pública, sea mediante empréstitos o bien a través de la emisión y colocación de bonos y obligaciones.<sup>533</sup> Las entidades federativas, previa autorización de sus congresos, podrán contratar deuda directa en los términos de sus respectivas leyes; por ejemplo, hasta por el monto neto del 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos, autorizados por el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito, sin considerar los recursos obtenidos de los mismos.<sup>534</sup>

Los congresos de los estados pueden autorizar al Ejecutivo para contratar deuda directa con montos superiores a los señalados en el párrafo anterior, cuando tengan capacidad financiera para pagarlos, considerando su naturaleza, objeto y destino del empréstito. Los municipios, por su parte, pueden contratar deuda directa en los términos establecidos en los párrafos anteriores, cuando así lo autorice el ayuntamiento por mayoría simple de sus miembros, o con el acuerdo de las dos terceras partes cuando el empréstito trascienda el periodo de la administración municipal.

No obstante, es financieramente recomendable que cuando las inversiones no sean estrictamente indispensables, con el fin de equilibrar la relación ingreso-egreso se reconsideré el gasto que da origen al déficit. Cuando sean imprescindibles los préstamos, deben contratarse, planeándolos con todo

<sup>532</sup> La deuda pública municipal es el conjunto de obligaciones contraídas por las subdivisiones políticas de las entidades federativas, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito. La deuda pública local permite ampliar los ingresos presentes para hacer frente en forma inmediata a las exigencias de la comunidad; pero debe contraerse de modo que sea una deuda activa, destinada a la inversión en obras públicas productivas y al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos. En cumplimiento a lo establecido por los artículos 115, fracción II, tercer párrafo, inciso b), y 117, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas tienen la obligación de promulgar leyes que tengan por objeto fijar las bases para regular las operaciones del financiamiento que constituyan deuda pública, que realicen el estado, los municipios y sus respectivas entidades públicas, así como el registro y control de dichas operaciones. En el estado de Jalisco este ordenamiento fue aprobado el 17 de diciembre de 1996, publicado el 16 de enero de 1997 y entró en vigor el 17 de enero de 1997, con el nombre de Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

<sup>533</sup> Uribe Gómez, J. C., “Aspectos generales de la deuda pública municipal y sus inscripción en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, núm. 47, junio de 1994, pp. 48-52.

<sup>534</sup> Esto, en el caso del estado de Jalisco, por así establecerlo el artículo 5o. de su Ley de Deuda Pública.

cuidado, porque el endeudamiento es una forma de financiamiento a la que sólo debe acudirse con prudencia, porque así como ayuda a fomentar el desarrollo y a aumentar la prosperidad económica y social, fuera de control produce consecuencias lesivas a la economía de la entidad endeudada.

#### *f. Patrimonio municipal*

Con respecto a la administración del patrimonio municipal, es común que sea deficiente la reglamentación y normativa para el uso, aprovechamiento, control y resguardo de bienes que lo componen. No existen en los municipios, reglamentos que regulen los sistemas de administración de bienes, y cuando éstos existen frecuentemente son “letra muerta”, por apatía o desconocimiento de los funcionarios, que en teoría deberían hacerlos cumplir.<sup>535</sup> Nula identificación de buena parte de los bienes inmuebles propiedad de los ayuntamientos, aunado a la falta de regularización de su situación jurídica y falta de coordinación entre las áreas que tienen funciones relacionadas con el registro y control de bienes municipales es una constante en México.

Aun cuando la actual reglamentación y normativa son ordenamientos públicos que tienen por objeto definir el patrimonio municipal y el de sus organismos descentralizados; controlar empresas de participación y fideicomisos públicos municipales; determinar su régimen jurídico; regular la celebración de cualquier acto o contrato relacionado con éstos, y reglamentar su administración, control, registro y actualización, las normas carecen de fuerza jurídica que permita obligar, a quienes tienen la responsabilidad de su manejo, a que cumplan los ordenamientos que los rigen, o en su defecto reciban sanciones con el carácter de “crédito fiscal”.

## IV. CONCLUSIONES

Las relaciones intergubernamentales en América Latina, como parte de las agendas políticas nacionales, son motivo de permanente debate. Se

<sup>535</sup> Es importante aclarar que en el caso del estado de Jalisco, buena parte de los 125 municipios cuentan con un reglamento sobre la materia, ya que la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del estado de Jalisco, en sus artículos, 40 fracción II, y 75 a 93, lo establecen como obligación. Dichos reglamentos se expedirán, además, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Pero aun cuando las disposiciones contenidas en el citado reglamento norman el actuar de los servidores públicos de los municipios, en todo lo referente al manejo del patrimonio municipal lo considero insuficiente.

afirma que el papel que desempeñan éstas en el desarrollo económico de la región es determinante, y la discusión sobre el nivel de descentralización, su intensidad, su formalización y flexibilidad es un proceso en permanente construcción. En México, por su parte, a partir de la recomposición de la geografía política del país, el debate se intensificó, y centró su análisis en si el fortalecer órdenes de gobierno subnacionales en lo político y financiero constituye una amenaza para la integración nacional.

No obstante, los procesos tendientes a fortalecer los órdenes de gobierno subnacionales en América Latina se deben intensificar, ya que sin importar el modelo de organización de los Estados nacionales que las promuevan, ayudarán a evitar dinámicas de fragmentación, favoreciendo la cohesión nacional y consolidación democrática de la región, porque al existir enlace vertical y transversal en la implementación de las políticas públicas de los países de la región, la acción coordinada de dos o más órdenes de gobierno pueden rendir mejores resultados que acciones individuales, particularmente en países como México.

Por tal motivo, en México es inaplazable la consolidación de sus métodos y niveles de transferencias intergubernamentales, pues sólo con la definición específica de las responsabilidades que corresponde a cada orden de gobierno se pueden eficientar los procesos de gestión pública. Es necesario, por consecuencia, que la descentralización no se limite al ejercicio del gasto y de algunas funciones públicas, sino que se deben restituir a los gobiernos subnacionales potestades recaudatorias y de gestión hacendaria en general.

La parte más complicada de la discusión en materia de descentralización se presenta en la distribución de competencias cuando existe concurrencia entre federación, estados y municipios. Los temas de mayor conflicto son: educación, salud pública, vías generales de comunicación, medioambiente, combate a la pobreza, seguridad pública, y por supuesto, las potestades recaudatorias. Existen, adicionalmente, competencias concurrentes en los tres órdenes de gobierno, en las cuales el municipio, aún con limitaciones en su capacidad financiera, juega el papel más importante; por ejemplo, la planeación, regulación y control de los asentamientos humanos, la administración del desarrollo regional y la tenencia de la tierra, entre otras.

Con las nuevas tendencias de la gestión pública es necesario otorgar mayores recursos fiscales o ceder potestades para que los obtengan por sí mismos, a estados y municipios, para poder estar en condiciones de dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades adquiridas como consecuencia de las políticas públicas implementadas en materia de descentralización. El rediseño de transferencia de potestades debe ser con criterios que con-

sideren tanto factores de distribución del ingreso, corresponsabilidad fiscal local y eficiencia administrativa.

Se requiere, por consecuencia, además de voluntad política, dotar al sistema de organización mexicano, de un marco jurídico que regule las atribuciones de los tres órdenes de gobierno con mayor precisión, modificando los escenarios actuales de ambigüedad, insuficiencia y obsolescencia en que se encuentran leyes y reglamentos. Particularmente, el relacionado con los municipios, ya que buena parte de ellos no cuentan con una normativa administrativa de base ni con reglamentos de planeación; además, su marco normativo de origen depende de los congresos federal y estatales, impidiendo solucionar las ambigüedades jurídicas por sí solos.

La intermunicipalidad se aborda en el capítulo como tema, por ser una de las formas de gestión pública intergubernamental más novedosas y con mayor sentido recientemente incorporada por países de la región. Este tipo de asociación se ha convertido en una opción viable en determinadas acciones de gobierno. La intermunicipalidad constituye la facultad que tienen los municipios para establecer un proceso de integración entre dos o más de ellos para el desarrollo de tareas o solución de problemas comunes. La asociación de municipios es una relación horizontal, y se establece mediante un proceso de gestión independiente, donde los actores definen mecanismos de acción administrativa conjunta.

En México, la asociación de municipios como opción surge como un derecho propio de la autonomía que la Constitución federal le reconoce a este orden de gobierno. La asociación intermunicipal es una figura jurídica utilizada con frecuencia sólo por gobiernos de zonas metropolitanas y de manera limitada aún. El actual desafío de la gestión pública municipal será incorporar como estrategia un número cada vez mayor de programas de gobierno, que tenga como requisito para la asignación de recursos, que éstos se ejerzan a través de asociaciones de municipios, en problemas como la preservación del medio ambiente, con el fin de eficientar su inversión.

Como se puede apreciar, producto de su heterogeneidad y limitada capacidad financiera, es complejo y amplio el escenario que presenta el aún incipiente avance del municipio mexicano como institución y orden de gobierno. Existe un aspecto determinante y no suficientemente explotado en su proceso de consolidación, y es la incorporación de la participación social en la toma de decisiones. La consulta ciudadana se ha convertido hoy por hoy en el mejor instrumento para involucrar y corresponsabilizar del éxito de las políticas públicas a los habitantes de las regiones que impactan.

En relación con la preservación del medio ambiente, debe considerarse al municipio como una buena opción, al ser este orden de gobierno el que

primero y mayor contacto tiene con el ciudadano. Por esta razón, el utilizar localmente instrumentos económicos para el control, como la implantación de un tributo ambiental, encontraría menor resistencia a la medida en el ámbito municipal. Otra propuesta local —de carácter temporal— aún con las actuales limitaciones jurídicas, es la implantación de una sobretasa al impuesto predial.

No obstante, desde el punto vista de la microeconomía y de política ambiental, la sobretasa no opera dentro de la lógica de los impuestos ambientales, al no alterar el comportamiento de los agentes contaminadores ni afectar directamente el nivel de contaminación, porque su base gravable —valor catastral de los predios— no tiene una relación directa con la contaminación. La ventaja —eminente recaudatoria— sería su aplicación inmediata, y sólo en tanto se otorguen al ayuntamiento, potestades tributario-ambientales.

Otra opción jurídicamente viable sería la implantación de una sobrecuota al servicio de agua potable, que en el caso de Jalisco se proporciona a través de un organismo de carácter intermunicipal denominado Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA). Al optar por la sobrecuota, previa autorización de los ayuntamientos que lo conforman y del Congreso del estado, los recursos recaudados podrían destinarse al saneamiento de las aguas del río Santiago, por ser uno de los problemas más apremiantes de la propia zona metropolitana. En el proceso, se debe tener mucho cuidado por caer con mucha facilidad en ambos casos en el terreno de la extrafiscalidad.