

## PROBLEMA FISCAL DE LA REFORMA MUNICIPAL

José Antonio ZARZOSA ESCOBEDO

**SUMARIO:** 1. *Introducción.* 2. *Instauración jurídica para la administración de contribuciones.* 3. *Descentralización de funciones administrativas.* 4. *Aspectos administrativos contenidos en los convenios.* 5. *El catastro.* 6. *Exención de los bienes de dominio público.* 7. *Problemática actual.* 8. *Las participaciones federales.*

### 1. *Introducción*

La materia hacendaria municipal contenida en las reformas al artículo 115 constitucional, tema al que nos circunscribiremos, representa el más importante aspecto, en cuanto a la delimitación de competencias entre los tres niveles de gobierno. Consideramos que las medidas adoptadas tienen una gran relevancia en materia de federalismo fiscal y que si se consideran dentro de un proceso global de evolución del sistema federalista mexicano, sería recomendable estudiar su continuación hacia la delimitación del ámbito competencial de los otros dos niveles de gobierno, en esta materia.

La fracción IV del artículo 115, representa el pilar en que se sustenta el objetivo de reestructurar la economía municipal para hacer efectiva su autonomía económica; el aspecto más importante relacionado con este fin es: la delimitación de los ingresos propios municipales, dentro de los cuales resaltan por su significación las participaciones federales, y la precisión de que sólo los bienes de dominio público de los tres niveles de gobierno pueden eximirse del pago de contribuciones sobre bienes inmuebles y por servicios públicos.

Dentro de este precepto se delimitan varios tipos de contribuciones exclusivas del municipio: sobre la propiedad inmobiliaria, la cual se tipifica en el conocido impuesto predial; sobre su fraccionamiento, división, consolidación y traslación, actualmente objeto de los impuestos sobre adquisición de inmuebles y de aquellos sobre fraccionamientos establecidos en algunas entidades; por último, sobre la mejora o cambio de valor de los inmuebles, que se relacionan con las contribuciones por

mejoras; con las contribuciones para obras por cooperación, o bien con impuestos sobre plusvalías.

De los anteriores tributos el de mayor significación en cuanto a requerimientos técnicos, de elementos humanos y financieros para su administración por los municipios, es el impuesto predial, puesto que requiere de integrar a la tesorería municipal la capacidad mínima suficiente para realizar las funciones básicas de la administración tributaria: recaudación, fiscalización y cobranza, en todas sus etapas.

Lo anterior implicaba que el ayuntamiento, a través de la tesorería municipal, contara con el elemento humano capacitado para la realización de cada una de las fases del proceso, situación que a la fecha de entrada en vigor de la reforma, no había sido suficientemente atendida en la gran mayoría de municipios del país.

## *2. Instauración jurídica para la administración de contribuciones*

La instauración jurídica para la administración de las contribuciones señaladas en la fracción IV del artículo 115, implicó dos tipos de acciones: uno general para todas las entidades del país, consistente en la adecuación de las legislaciones estatal y municipal para adoptar el postulado constitucional y, el otro, relacionado con la mecánica que cada entidad federativa adoptaría para hacer efectiva la descentralización de funciones y atribuciones señaladas en el artículo 115, la cual asumió dos formas: la celebración de convenios de coordinación municipio-estado, o la delegación total al municipio de las funciones y atribuciones en cuestión.

Las adecuaciones a la legislación estatal generaron reformas a las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, a las leyes de hacienda y de ingresos y al Código Fiscal, entre otros; los primeros con el fin de adecuar la estructura orgánica del estado y sus funciones al nuevo esquema, en materia de administración fiscal. Las leyes de hacienda y de ingresos, así como el Código Fiscal, por lo general se adecuaron en el sentido de suprimir las contribuciones a la propiedad raíz y los aspectos normativos de las mismas.

En el ámbito municipal fue necesario incluir dentro de la legislación fiscal municipal, la normatividad de dichas contribuciones, principalmente en las leyes de hacienda y de ingresos. También se plantearon reformas en las leyes orgánicas a fin de comprender dentro de su fundamentación, las nuevas atribuciones que el artículo 115 señala al municipio.

Cabe mencionar que en algunas entidades fueron readecuadas tam-

bién las leyes relacionadas con la regulación del desarrollo urbano, así como las leyes de catastro, en la medida en que la nueva distribución de competencias lo ameritaba.

### 3. *Descentralización de funciones administrativas*

El esquema de descentralización de funciones se planteó a través de la delegación total de facultades a los municipios o en la coordinación administrativa, a fin de que el gobierno del estado apoyara al municipio en la realización de algunas funciones, en tanto éste no tuviera la capacidad administrativa necesaria para realizarlas.

Ambas opciones han sido puestas en práctica; una minoría de entidades ha optado por transferir a sus municipios la totalidad de funciones que implica la administración de las contribuciones a la propiedad raíz.

Sobre este particular, consideramos que estas entidades se precipitaron al tomar la decisión de trasladar de golpe la administración de las contribuciones sobre inmuebles y que la decisión fue adoptada al calor del momento político del país, ya que el proceso de descentralización no puede ser radical, cuestión que, creo, previó el legislador al aprobar el segundo párrafo del inciso a, de la fracción IV, que faculta a los municipios para celebrar convenios con los estados en materia de colaboración administrativa.

Los convenios celebrados pueden clasificarse en dos grandes tipos: el primero de ellos, adoptado por la gran mayoría de entidades, contempla que el estado realice la totalidad de funciones relacionadas con la administración tributaria. El segundo contempla que algunas funciones como recaudación, fiscalización y cobranza, sean realizadas por el municipio, y otras funciones como catastro, emisión de recibos, control de recaudación, por mencionar algunas, sean realizadas por el estado.

### 4. *Aspectos administrativos contenidos en los convenios*

Las funciones delegadas al estado, y que se contemplan en la gran mayoría de los convenios, son las siguientes:

1. Registro de contribuyentes.
2. Recaudación, notificación y cobranza.
3. Informática.
4. Asistencia al contribuyente.
5. Consultas y autorizaciones.

6. Devoluciones y compensaciones.
7. Fiscalización.
8. Determinación y liquidación de impuestos y sus accesorios.
9. Tramitar y resolver recursos administrativos.
10. Intervención en juicios.
11. Establecer los reglamentos, instructivos, circulares, manuales de procedimientos y operación, resoluciones de carácter general y criterios.
12. Contabilidad del ingreso.

Es de mencionarse que no todas las entidades federativas han contemplado dentro de sus convenios la totalidad de las funciones descritas, algunas observan únicamente la función de informática, otras varían en cuanto al grado de especificación, esto es, son más generales que otras. Lo importante es resaltar que en conjunto éstas son las funciones que se contemplan en materia de coordinación municipio-estado y que fueron adoptadas según las condiciones particulares de cada entidad.

En todos los convenios se señala que el estado percibirá una contraprestación por los servicios de apoyo y colaboración que presta al municipio. En términos generales esta contraprestación se conforma con un porcentaje de lo recaudado por impuestos a la propiedad raíz, más las multas y recargos. Estos porcentajes son variables entre las entidades, teniendo como un mínimo el 8.7% y como máximo el 75.0%, según sea el caso. Se aclara que estos valores se obtuvieron respecto a 15 entidades federativas únicamente.

Con respecto al panorama que se ha descrito en materia de colaboración administrativa, no es preocupante la falta de uniformidad de criterios adoptados en las entidades para precisar las funciones que los ayuntamientos delegan al gobierno estatal, porque creemos que la diversidad debe sustentarse en la capacidad administrativa de los ayuntamientos para adoptar mayor o menor número de funciones; paralelamente debería iniciarse en las entidades, un proceso de revisión y ajuste de los convenios con el fin de clarificar y concretar el proceso de coordinación.

Además de lo anterior, sólo en contados casos se hace alusión al apoyo técnico y de asesoría de las entidades hacia los municipios, aspecto fundamental para lograr que los ayuntamientos, a través de sus tesorerías, logren el perfeccionamiento y especialización de funciones en recaudación, fiscalización y cobranza de contribuciones, necesario para asumir el papel que les otorga la Constitución.

Al mismo tiempo, consideramos que las entidades deberán establecer programas permanentes de capacitación y apoyo administrativo para empleados municipales, con el fin de acelerar el proceso de traslado de las contribuciones sobre inmuebles, sobre bases firmes.

Asimismo deberán idearse nuevas modalidades de colaboración en materia de mantenimiento y conservación de la información generada en los catastros a fin de evitar los descensos en los montos de recaudación por desactualización de padrones y valores de los inmuebles.

### 5. *El catastro*

De todos conocido es que los sistemas de información catastral prestan valioso apoyo a la administración tributaria en materia de registro de contribuyentes y actualización y conservación de padrones; al igual que a los órganos del gobierno local que determinan valores a los inmuebles para fines de impuesto predial y adquisición de inmuebles. Sin embargo, la finalidad de la información catastral no es exclusivamente tributaria, sino que tiene usos múltiples, puesto que se utiliza en actividades tales como la planeación y regulación de los asentamientos humanos, la dotación de infraestructura urbana y la delimitación de distritos electorales, entre otros.

Este uso multifinalitario del catastro generó la ambigüedad en su tratamiento al momento de entrada en vigor de la reforma. La mayoría de las entidades adoptó la postura de que el texto del inciso a, no precisaba la función catastral y que dadas sus características operativas, tanto técnicas como administrativas, resultaba más conveniente mantenerlo en el nivel estatal, continuando su apoyo a la administración fiscal en particular.

En nuestra opinión, esta postura, que no fue precisada en los convenios de colaboración —en los que tampoco se aludió a los aspectos catastrales—, ha sido la más conveniente. Los estados requieren para su desarrollo de estos sistemas de información y bien pueden brindar el apoyo que se requiere en los municipios para administrar tributos. El problema radica en que, dentro de la coordinación municipio-estado, no se precisó el papel y funciones del catastro; los municipios, por lo tanto, no tienen garantía del apoyo que se les pudiera brindar en caso de asumir nuevas funciones, razón por la cual se requiere analizar y precisar en cada entidad cuál es la perspectiva en el futuro próximo, tanto en el proceso de descentralización de funciones como en materia de catastro.

Creemos que las entidades que trasladaron el sistema de catastro

a sus municipios se precipitaron, ya que no contemplaron el desfase que puede darse tanto en el tipo de información que se genere como en su mantenimiento y conservación. Si bien es cierto que existe la obligación de registrarse en el catastro de la municipalidad, el registro es una de tantas funciones del catastro y no por ello debe circunscribirse a ésta; además, dados los requerimientos de equipos, personal especializado y financieros que requiere el sistema, sus posibilidades de desarrollo, en la gran mayoría de los municipios que actualmente lo tienen bajo su cargo, se ven disminuidas dada la escasez de recursos de este nivel de gobierno, además de la pérdida que representa al estado.

Si la tendencia futura se generalizara hacia el traslado de los sistemas de catastro a los ayuntamientos, consideramos que su mejor perspectiva se encontraría en la formación de un órgano que sirviera a ambos niveles de gobierno, sin menospreciar su potencial generador de información territorial. Para ello, se requeriría de un organismo descentralizado patrocinado por el estado y sus municipios y con funciones concretas de apoyo a la administración fiscal, además de las otras que cada nivel de gobierno considera pertinentes.

En tanto esto no se genere, deberá precisarse en los convenios de colaboración existentes, o bien crearse convenios específicos para el desarrollo coordinado de la función catastral.

## 6. *Exención de los bienes de dominio público*

Otro de los aspectos relevantes de la reforma al artículo 115, en materia fiscal municipal, se refiere al establecimiento de una disposición protectora de los ingresos municipales, en el sentido de impedir a las leyes federales y locales para establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones sobre inmuebles establecidas en el inciso a y de los ingresos por servicios públicos que señala el inciso c del mismo precepto.

Sobre este particular, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial —que aclarará este punto— estableció:

...como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera, a nivel constitucional, la práctica de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los municipios.

Por otra parte, en la misma fracción IV del artículo 115 se estableció una excepción a la disposición protectora de los ingresos municipales al señalarse que sólo los bienes de dominio público de la Federación, estados y municipios, podrán eximirse del pago de los ingresos mencionados, salvaguardando así la posibilidad de que el propio estado fuera considerado sujeto de las mismas.

Sin embargo, esta excepción ha tergiversado el objetivo primordial de fortalecer económicamente a los municipios, debido a que la práctica de exentar a diversas personas o empresas del sector público persiste aún, ya no por la costumbre, sino porque no ha sido posible precisar o delimitar el alcance y conceptualización de los bienes afectos a la caracterización de dominio público federal, estatal o municipal.

### *7. Problemática actual*

La problemática corresponde a una naturaleza en principio extrafiscal, relativa a otro campo del derecho administrativo: el derecho patrimonial del estado. La indefinición y ambigüedades de algunos aspectos del derecho público patrimonial inciden colateralmente en repercusiones fiscales, al conectarse este campo con el régimen hacendario municipal por lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 en lo relativo a la exención de los bienes de dominio público de la Federación, estados y municipios.

Por tanto, las alternativas de solución deben procurar no afectar la estructura y objetivos propios que dentro de su campo persigue el derecho público patrimonial, ni, consecuentemente, las funciones y objetivos de las dependencias públicas a las que corresponde su administración, o que al menos afecten, en la menor medida posible, el funcionamiento del sistema de control patrimonial.

Las indefiniciones o ambigüedades más importantes en materia de derecho patrimonial federal se concretan en los siguientes casos:

El problema medular parece radicar en las relaciones del sector paraestatal federal con la hacienda municipal, ya que el patrimonio inmobiliario de las entidades paraestatales se ve favorecido, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, al establecer que los inmuebles de propiedad de la Federación que destine o de hecho utilice en servicios públicos, se consideran bienes de dominio público (artículo 2), y al señalar (artículo 34), qué bienes se consideran adscritos a un servicio público, entre los que se encuentran los inmuebles patrimonios de los organismos públicos de carácter federal, directamente utilizados en la prestación de sus servicios.

Esto significa que los inmuebles serán de dominio público:

- a) Si su propiedad pertenece en patrimonio a un organismo público federal.
- b) Si el inmueble es utilizado por el organismo público.
- c) Si la utilización es para la prestación de sus servicios.
- d) Si la relación medio-fin entre el uso del bien y el servicio a prestar es directa.

La problemática consiste, pues, en determinar qué ha de considerarse como servicios propios del organismo, esto es, en precisar el alcance de este término; y por otra parte, quién y cómo se va a calificar el carácter "directo" o "indirecto" de la relación entre el uso del inmueble y el o los servicios prestados.

En este sentido, se propone incluir en la Ley General de Bienes Nacionales (artículo 34, fracción VI), un texto aclaratorio que enuncie las circunstancias que han de atenderse para la categorización del régimen dominical de estos bienes.

Por otra parte, la Ley General de Bienes Nacionales (artículo 34, fracción III) considera de dominio público los inmuebles destinados a las entidades que componen la administración pública federal paraestatal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El problema estriba aquí, en que esta última cataloga dentro del género "administración pública paraestatal" no sólo a los organismos descentralizados, sino a especies que escapan prácticamente al derecho público, como las empresas de participación estatal, esto puede ser una vía para subsidiar a verdaderas empresas mercantiles de Estado con detrimento de la hacienda municipal, por lo que debe proponerse, al menos para los efectos fiscales relativos al artículo 115 constitucional, que se adicione un texto a la Ley General de Bienes Nacionales que establezca que para estos exclusivos efectos, se consideran inmuebles designados a una entidad paraestatal, los que estén destinados a organismos públicos descentralizados, y respecto de las demás entidades paraestatales a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sólo cuando ellas sean concesionarias de un servicio público federal y el inmueble sea utilizado directamente en la prestación del servicio concesionado.

Otra indefinición se encuentra en los casos de destino de un inmueble a un servicio público o uso común; la Ley establece que no sólo los actos formales de la administración sino también los materiales son aptos para producir la afectación al dominio público, cuando el bien sea patrimonio de la Federación.

Esto puede representar, para las haciendas municipales, un estado de inseguridad jurídica. Por lo cual se propone que se adicione la Ley General de Bienes Nacionales (artículos 17 y 37), para establecer que sólo para los efectos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 115 constitucional, se consideren de dominio público únicamente aquellos bienes que por decreto del Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hayan sido declarados, incorporados o destinados, conforme a la Ley, dentro del dominio público.

Otro problema de inseguridad jurídica se presenta cuando la ley federal de la materia hace extensiva la clasificación de los bienes de dominio público, permitiendo que otras leyes establezcan el uso común de los bienes, o les atribuyan el régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad, con lo cual se abre la posibilidad de que las leyes orgánicas o reglamentos, que crean los diferentes organismos o entidades públicas, al anticipar su propio régimen patrimonial, prevean el régimen fiscal de sus bienes, por lo que debía establecerse que para los efectos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 115 constitucional, sólo sean aplicables las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, con independencia de lo que puedan disponer otros ordenamientos.

La problemática anterior, que podemos considerar como muestra mínima de la situación imperante en el ámbito federal, trasciende a los ámbitos estatal y municipal, agudizándose en estos casos, en virtud de la gran cantidad de entidades que cuentan con problemas de integración de normas en materia de legislación sobre los bienes patrimoniales de ambos niveles de gobierno.

Por lo anterior consideramos urgente que se adopte una postura congruente con el objetivo de la reforma, que busca el robustecimiento de las finanzas municipales, a fin de que el Ejecutivo federal, promotor de la adecuación constitucional, continúe decididamente en el proceso de ajuste que debe gestarse dentro del sistema de normas sobre el patrimonio de la Federación, de tal forma que permita dilucidar las imprecisiones conceptuales que hemos comentado e impulse en este proceso a los otros niveles de gobierno.

#### 8. *Las participaciones federales*

Un último aspecto de la reforma, que quisiéramos comentar, se refiere a la disposición protectora que el inciso *b* de la fracción IV del artículo 115 consigna, al señalar las participaciones federales como

fuerza de ingresos municipales y al establecer la obligación de las legislaturas para determinar las bases, montos y plazos, anualmente, sobre los cuales la Federación deberá cubrirlos a los municipios.

El texto constitucional literalmente concibe la mecánica de una entrega directa de la Federación a los municipios, de los montos de participaciones que les correspondan; sin embargo, consideramos que era poco prudente establecer un nexo de dependencia de ingresos entre los ayuntamientos y la Federación, haciéndose a un lado el papel histórico y político que deben jugar los estados en nuestro sistema; así lo hicieron sentir los gobiernos de las entidades federativas, hasta lograr ser el conducto para la distribución de participaciones a sus municipios.

Esta controversia fue atinadamente dirimida en favor de las entidades al demostrarse la capacidad administrativa y la responsabilidad política que tienen para dilucidar y controlar la problemática que se presente entre ellas y sus municipios.

Por otra parte, al elevarse al rango constitucional la obligación anual de las legislaturas para establecer los montos, bases y plazos que corresponderá a cada municipio durante un ejercicio, se eliminaba de tajo la práctica de condicionar la entrega de participaciones y utilizarlas como instrumento de presión hacia algunos ayuntamientos, que comúnmente se suscitaban en distintas entidades.

Así pues, con el precepto del inciso *d* se garantiza una importante fuente de ingresos a los municipios, que si bien, dadas las características que establece la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones reducen, en cierto sentido, la posibilidad de que los municipios tributen sobre algunas fuentes, el monto que han alcanzado en los últimos años, compensa satisfactoriamente este sacrificio de fuentes alternativas de tributación.

Actualmente la problemática principal del sistema de participaciones a municipios se encuentra en la búsqueda de una fórmula idónea que englobe las principales características de la realidad municipal, para distribuir las participaciones con justicia y equidad. Creemos que este objetivo está cerca de lograrse, y que en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se realizan los esfuerzos necesarios para alcanzarlo.