

LA REFORMA FISCAL MUNICIPAL

Alejandro SEPÚLVEDA AMOR

Las constituciones que han regido en nuestro país, han dado tratamientos diferentes al municipio; así, observamos que en las constituciones de 1824 y de 1857, la reglamentación municipal quedó en manos de las constituciones de los estados; esta última ya menciona la tributación municipal al señalar que los mexicanos tendrán la obligación de "contribuir a los gastos de los municipios".¹ Posteriormente, en 1906 los hermanos Flores Magón en el Programa del Partido Liberal Mexicano señalaban que la "supresión de los jefes políticos, que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento".²

Don Venustiano Carranza exaltó la figura del municipio al precisar que

los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el Gobierno del Estado. . .³

La preocupación del Constituyente de 1917 se orientó fundamentalmente a lo que se consideraba como una división y así lo expresaba Heriberto Jara: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada tanto individualmente como colectivamente. . ." ⁴ y abundaba "hasta ahora los municipios han sido tributarios

¹ Moya Palencia, Mario, *Temas constitucionales*, México, UNAM, 1978, p. 41.

² *Idem*, p. 42.

³ *Idem*, p. 43.

⁴ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Centenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. II, p. 878.

de los estados. . . en una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante".⁵

Las posiciones de los diputados que intervinieron en el debate del Constituyente de Querétaro, se encontraban polarizadas; por un lado, aquellos que hacían énfasis en el aspecto del control sobre la hacienda municipal por parte del Ejecutivo estatal y, por otro, quienes postulaban la completa independencia del municipio.

El conflicto surgido por la delimitación de las facultades hacendarias de los municipios —así como el problema de su autonomía en materia fiscal—, enunciadas en la fracción II del proyecto del artículo 115 constitucional, se enfocaba principalmente a que la libertad municipal se base en la independencia económica, y que es preciso para conservar esta libertad, darle al municipio medios suficientes para subsistir, por lo que se determinó que la hacienda municipal se integrara por las contribuciones necesarias para la atención de los diversos ramos, así como de una asignación del estado a cada municipio.

Finalmente, se propuso que en el artículo 115 constitucional se enunciara de una manera general, con el fin de evitar los problemas que traía consigo la delimitación precisa de la naturaleza de la hacienda municipal, dando como justificación de dicha enunciación general, la de subordinar a los municipios al Poder Legislativo estatal, haciendo que éste asignara a los municipios los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades.⁶

El texto original del artículo 115 constitucional en la Constitución de 1917, consagraba ideas o principios fundamentales como la libertad o autonomía municipales, referidas al reconocimiento de un ámbito geográfico determinado de validez de las propias normas que el municipio tiene capacidad de darse, y el principio de la autoridad municipal, donde se establece que el ayuntamiento se elegirá popularmente, pero no se trata el problema de la autonomía económica del municipio.

En 1982, el Ejecutivo federal presentó a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de ley que modificaría el multicitado artículo 115. En dicha iniciativa se reconoce abiertamente la tendencia centralizadora por parte de la Federación y los estados hacia el municipio, privándolo de la capacidad y recursos para desarrollar, en todos sus sentidos, su ámbito territorial y personal, determinando que ha llegado el momento de revertir la tendencia a concentrar todo en el centro como actitud necesaria para el fortalecimiento del sistema federal.

⁵ *Loc. cit.*

⁶ Diario de los Debates del . . . , *op. cit.* nota 4, pp. 883-1135.

La motivación fundamental de promover un cambio a nivel constitucional en un aspecto tan importante como es el municipio, no surge de una discusión académica o de gabinete, sino que se derivó de una necesidad política, para dar satisfacción al principio constitucional del municipio libre, y replantear y evaluar el papel que han venido desempeñando éstos dentro de nuestro sistema federal, llegando a la conclusión de que, en efecto, el municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en la realidad lo ha sido más en el aspecto administrativo que en el plano político; por lo tanto, la intención de la reforma implica "entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica".⁷

Se buscó también establecer de un modo más claro los medios para que los municipios pudieran definir y precisar las bases sobre las cuales se integre su patrimonio y conseguir así su independencia económica, sin la cual no se puede dar la autonomía administrativa, y menos aún la autodeterminación política. Asimismo, se persigue el fortalecimiento del municipio con el fin de promover el desenvolvimiento regional como un camino para evitar el desarraigo poblacional y la concentración tanto de la riqueza como de la toma de decisiones, buscando que éstas últimas se ubiquen en las células políticas a las que originalmente pertenecen, es decir, en los ayuntamientos en tanto que son los órganos representativos de los municipios libres.

El gobierno federal ha intentado en reiteradas ocasiones, por diversos medios, dotar al municipio de los instrumentos necesarios para lograr su funcionamiento, teniendo como principio básico el de que éste sea verdaderamente la célula política del sistema federal, para que, así, consiga su autonomía económica y política.

Probablemente el instrumento más eficaz y relevante ha sido la coordinación fiscal, que implica una participación de las entidades federativas en el rendimiento de las contribuciones federales.

La coordinación fiscal se inició en 1943 con las reformas a los artículos 73, fracción XXIX y 117, fracciones VII y IX, de la Constitución. En un principio se habló propiamente de una coordinación, aunque sería más aceptado considerarlo como una política de distribución de ingresos entre Federación y estados. Con dicha política se pretendió que los estados participaran en el rendimiento de algunos impuestos

⁷ Exposición de motivos de la reforma y adición al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1982, Colección Documentos de la LII Legislatura, p. 11.

federales especiales que se establecieron en la propia Constitución, en la proporción que determinara una ley federal secundaria.

Como consecuencia de esta reforma, en 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

A raíz de las experiencias obtenidas en la aplicación de esta Ley, que sólo otorgaba participaciones respecto de ciertos impuestos federales, se vio que las bases ahí establecidas no eran suficientes para conseguir el objetivo fijado, es decir, dotar al estado de ingresos suficientes para cubrir sus gastos.

En razón de lo anterior, el 1º de enero de 1980 entró en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal, que pretende, entre otras cosas, proveer a las entidades federativas de una participación adicional en los impuestos federales, siempre y cuando celebren convenios de adhesión con la Federación y participen del incremento adicional a los municipios. Estas operaciones, si bien resultarían en un sacrificio fiscal para la Federación, fortalecerían a las haciendas de las entidades federativas y de los municipios.

Por otra parte, el aspecto más relevante de esta Ley, es que las participaciones se otorgan sobre el total de impuestos federales, incluso los impuestos al comercio exterior, que habían sido considerados de recaudación exclusiva de la Federación.

La nueva Ley crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con objeto de que los estados que se adhieran a él, reciban las participaciones que establece dicho ordenamiento. Para ello, celebrarán un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe mencionar que el Distrito Federal queda incorporado al Sistema por disposición expresa de la Ley.

Así, el Distrito Federal y las entidades federativas que se adhieran al Sistema, participan en el total de los impuestos federales mediante la distribución de dos fondos:

a) Fondo general de participaciones. Se constituye por el 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los correspondientes de minería.

b) Fondo financiero complementario de participaciones. Se constituye con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por los conceptos señalados en el punto anterior, más el 3% del fondo general de participaciones y otra cantidad igual a esta última con cargo a la Federación.

Asimismo, los Estados participarán en recargos y multas federales y en productos relacionados con bienes o bosques nacionales.

REFORMA FISCAL MUNICIPAL

643

Durante 1984 se liquidaron a las entidades, por concepto del fondo general, 752 mil millones de pesos, y por concepto del fondo financiero complementario, 69 mil millones de pesos.

Un importante avance en la coordinación fiscal se logra en el año de 1981, con la creación del fondo de fomento municipal, que establece que los municipios participen directamente en el rendimiento de contribuciones federales y no a través de la tesorería de su estado.

Este fondo de fomento municipal está formado en un 90% de impuestos adicionales, como los de importación y exportación; hidrocarburos; impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, entre otros. El 10% restante de este fondo se cubre a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas y marítimas por las que se efectúe la exportación.

En el año de 1984 se otorgaron participaciones de este fondo por un monto de 29 mil millones de pesos. Para ese mismo año se liquidaron a los tres fondos, participaciones por 850 mil millones de pesos, lo cual representa un incremento del 65%, comparado con las participaciones pagadas en 1983.

Es importante destacar que por disposición expresa de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados que se coordinen deberán entregar a sus municipios cuando menos el 20% de las participaciones que perciban.

Para las entidades federativas es optativo adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; las que no lo hagan tan sólo participarán en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios, sobre cerveza, gasolina y tabaco, en los porcentajes que señala la Ley; para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pagará a los municipios las cantidades que correspondan con base en la distribución que establezca la legislatura local respectiva, y en su defecto, en función del número de sus habitantes, de conformidad con el último censo.

Además del convenio de adhesión al Sistema, las entidades pueden celebrar otro tipo de convenios, como son los de coordinación en materia de administración de impuestos federales, con objeto de que los Estados participen activamente en la administración tributaria en las funciones de recaudación, fiscalización y cobranza de los ingresos federales. Para tales efectos, los estados serán considerados como autoridades fiscales federales, y consecuentemente sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Ley de Coordinación Fiscal creó además los siguientes organismos:

A. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, cuyo principal

cometido es el de "dialogar, negociar y acordar acerca del curso que ha de seguir la política de Coordinación Fiscal, conforme va cambiando la vida política, económica y social del país".⁸

B. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a la que corresponde vigilar el funcionamiento de los fondos, así como su distribución entre las entidades y municipios.

C. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), cuyas funciones están enfocadas a capacitar, servir como consultor y promover técnicamente las haciendas públicas.

Estos tres organismos están coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por los órganos hacendarios de cada estado.

La Ley ha establecido protecciones a las participaciones municipales, de tal forma que éstas son inembargables y no afectas a fines específicos. Además, y con objeto de que exista seguridad de que los municipios reciban oportunamente y en forma completa las participaciones que les corresponden, el pago deberá ser siempre en efectivo, sin condicionamiento alguno y sin deducciones. Asimismo, se establece específicamente que la aportación no podrá ser en especie o en obra, recurso que se había utilizado en merma de la economía y las funciones municipales.

Las experiencias obtenidas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, hicieron evidente que las disposiciones contenidas en ella no eran suficientes para responder a las necesidades del municipio, lo que influyó para que se promoviera a nivel constitucional la reforma del artículo 115, en donde se recogen disposiciones tendentes a garantizar, "la libre toma de decisiones por la comunidad para satisfacer las necesidades colectivas, . . . la disponibilidad, sin subordinación, de los recursos económicos necesarios para la consecución de tal finalidad".

El Decreto que reformó el artículo 115 de referencia, concedió a las legislaturas de los estados un plazo de un año para modificar las constituciones y leyes locales para cumplir adecuadamente con el nuevo precepto constitucional. A raíz de esto, al adicionarse las constituciones locales, se estableció en algunas la facultad de los municipios para poder iniciar leyes ante la legislatura local, y en otras, se restringe esta facultad a sólo los aspectos relacionados con el municipio.

La reforma constitucional establece por vez primera los ingresos a que tendrán derecho los municipios. No obstante las deficiencias que

⁸ Concepto del C. subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Guillermo Prieto Fortún, en el discurso de inauguración de la XVI Reunión de Funcionarios Fiscales; *vid. Investigación fiscal*, México, núms. 7 y 8, septiembre-diciembre de 1983, p. 11.

se han detectado, y que son superables, se ha dado un gran avance al determinar qué ingresos les corresponderán. Con ello se logra que los ayuntamientos tengan de antemano conocimientos de qué ingresos tendrán derecho a percibir, lo cual elimina la incertidumbre que imperaba en el texto constitucional anterior, que señalaba únicamente que los municipios percibirían las contribuciones que autorizaran las legislaturas de los estados.

En este orden de ideas, los ingresos a que tienen derecho los ayuntamientos, de conformidad con la reforma, son:

1. Ingresos sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

2. 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 estatales.

3. Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Como se observa, la reforma establece que la Federación pagará a los municipios las participaciones federales. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal asienta que las participaciones se entregarán a los municipios por conducto de los estados, lo cual va en contra del espíritu de la reforma —que pretende dar mayor autonomía financiera al municipio— y es de discutible constitucionalidad.

Otro aspecto relevante de la disposición constitucional aludida, es que se señala que las participaciones se otorgarán a los municipios “con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados”, la Ley de Coordinación Fiscal, reglamentando esta disposición, señala que las legislaturas locales establecerán la distribución, mediante disposiciones de carácter general, lo cual permite que el estado tenga un control sobre el municipio, de tal forma que las cosas permanecen como estaban antes de la reforma. Es decir, que las legislaturas son quienes deciden la manera de participación de cada municipio.

En la realidad se advierte que las legislaturas, en forma subjetiva, determinan cómo ha de participar cada uno de los municipios.

También se puede presentar en la práctica el problema de que si el ayuntamiento no es de la simpatía de los Poderes estatales, habrá problemas en la determinación y entrega de las participaciones.

Debe insistirse en la necesidad de dar puntual cumplimiento al nuevo texto del artículo 115 constitucional, y al espíritu de la reforma, de tal modo que el ayuntamiento, mediante su independencia económica,

tenga autonomías administrativa y política, aspectos fundamentales para la consecución efectiva del sistema federal mexicano.

En octubre de 1983 se llevó a cabo la Reunión de Funcionarios Fiscales, en la Ciudad de Manzanillo, Colima, en la cual se puso especial atención a los problemas que con motivo de la aplicación de las reformas al 115 constitucional se estaban presentando.

Uno de los puntos más discutidos fue precisamente el que se comenta, llegándose a un acuerdo entre los tesoreros y secretarios de finanzas de las entidades federativas, de que las participaciones municipales continúen siendo entregadas por los gobiernos locales, por lo que se planteó la reglamentación del inciso *b*, fracción IV del artículo 115 constitucional en ese sentido, lo cual, como ya se mencionó, a juicio del suscrito, es de una interpretación constitucional discutible. Así, la

Coordinación General con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propuso la posibilidad de incluir un capítulo en la Ley de Coordinación Fiscal que podría denominarse "De las Participaciones Municipales"; en este capítulo se pretende que las entregas de las participaciones a los municipios tengan que ser siempre en efectivo y entregadas sin que medie alguna condición.

En la misma Reunión se hicieron las siguientes propuestas concretas para implantar en forma idónea la reglamentación al artículo 115 constitucional:

a) La entrega a los municipios, por parte de la Federación y por conducto de las tesorerías o secretarías de finanzas, de las participaciones correspondientes con arreglo a los procedimientos y características que determinen las legislaturas locales.

b) En caso de que la entidad federativa no entregara oportunamente la asignación correspondiente sin causa justificada, los municipios podrán reclamar tales hechos ante la autoridad federal correspondiente.

c) Cuando la legislatura o el Poder Ejecutivo local adviertan un manejo defectuoso de la asignación correspondiente, podrán solicitar a la Federación la retención temporal de dichas cantidades, hasta en tanto no se corrijan las deficiencias observadas.

d) La entrega de las asignaciones se hará en efectivo sin sujeción a condiciones especiales.

e) Deberá regularse una forma adecuada de comprobación periódica que la entidad federativa hará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el sentido de que la entrega de las participaciones se efectuó oportunamente.

Un aspecto de gran importancia de la reforma lo constituye el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115, el cual establece que los bienes del dominio público de la Federación, estados y municipios, estarán exentos de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y de las derivadas por la prestación de servicios públicos a cargo del municipio.

En los términos de los artículos 2o., fracción V, y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio público "los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, directamente utilizados para la prestación de sus servicios".

De lo anterior se desprende que organismos como PEMEX, C.F.E. e I.M.S.S., no pagan algunos impuestos importantes a los municipios, lo cual entraña, a mi juicio, una contradicción en la reforma, toda vez que, por un lado, se pretende fortalecer financieramente al municipio y, por el otro, le sustraen ingresos importantes para su desarrollo.

Ejemplos de lo anterior, los tenemos en los estados de Campeche y Tabasco, donde el auge petrolero mermó los recursos municipales, ya que el ayuntamiento funge como prestador de servicios, sin recibir contraprestación por los mismos.

En este sentido, la reforma no responde totalmente al objetivo primordial de fortalecer económicamente al municipio.

Conclusiones

—Considerando el modo particular de operación del sistema político mexicano y de su federalismo, es necesario establecer que las tres formas que lo integran, o sea, Federación, estados y municipios, se encuentran vinculadas estrechamente, en tanto que son tres instancias en las que se encuentra plasmada la voluntad política del pueblo. Resulta evidente que no es posible concebir la autonomía municipal al margen o por encima de las jerarquías políticas superiores por ley a él.

—Es necesario otorgar a los municipios, como base de nuestro sistema político, los mecanismos idóneos para garantizar el cumplimiento de sus funciones —proveyéndolos de lo necesario en la esfera económica—, que de acuerdo con la Constitución tienen garantizados de manera general. Es, por lo tanto, conveniente establecer con claridad las ideas básicas concernientes a este punto.

—No obstante las condiciones expuestas, se debe reconocer, sin embargo, que el gobierno federal y algunos locales han venido realizando vastos programas de beneficio municipal a través de crédito para obras

municipales, y que se han extendido los beneficios de los planes de desarrollo regional y de los convenios únicos entre la Federación y los estados que también benefician al cumplimiento de la función de los ayuntamientos.

—Con la reforma se ha dado el primer paso para lograr el fortalecimiento, tanto político como financiero del municipio. Dicha reforma constituye un avance importante para modificar un sistema anquilosado.

—Debe darse oportunidad a la reforma de demostrar sus ventajas, para lo cual se requiere indiscutiblemente de la decisión y voluntad política en los distintos niveles de gobierno para que se pueda hacer efectiva.

—La reforma va de menos a más. Existen graves problemas técnicos para los municipios al manejar ahora las contribuciones a su cargo, que habían sido operadas por el estado. Se insiste en que la reforma es un proceso que requiere de tiempo para lograr sus objetivos. Se necesita de la educación del gobernante y del gobernado para hacer vigente esta nueva mecánica de allegarse recursos, con lo cual se fortalecerá indudablemente al municipio en todas sus funciones.