

# Las Facultades Municipales: Diagnóstico y Prospectiva

**José Rosas Aispuro Torres**

Agradezco al Foro de Federaciones y al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, organizadores de esta Mesa Redonda, en especial a mi amigo el Dr. Manuel González Oropeza, la invitación a participar como ponente con un tema que resulta de sumo interés para quienes tenemos la honrosa responsabilidad de conducir los destinos de un municipio, en mi caso, el de Durango.

Al hablar del tema que me fue asignado, relativo a las facultades municipales, su diagnóstico y su retrospectiva, implica

necesariamente reflexionar respecto a la forma como se deterioraron las facultades que actualmente tiene esta institución en nuestro país.

Es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 115, el que enmarca un aspecto fundamental en la vida de los mexicanos: El Municipio es sin lugar a dudas el núcleo de los órdenes de gobierno. A pesar de que este artículo contiene, precisamente, los fundamentos constitucionales primigenios del municipio mexicano, resulta importante citar que, desde su origen, preveía la

autosuficiencia de recursos para las tareas del gobierno, y de la administración municipal; sin embargo, la realidad fue que, durante gran parte del siglo XX, los recursos se centralizaron, fundamentalmente, en el nivel federal.

Es en la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en el año de 1983, cuando el Titular del Ejecutivo Federal promovió ante el Congreso de la Unión, reformas y adiciones trascendentales al artículo 115, con el fin de convertir al municipio en un verdadero orden de organización política y administrativa. Destaca en estas reformas del artículo 115, su fracción IV, en la que establece la integración de la hacienda municipal, asignándole al orden municipal algunas contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como los ingresos, por los servicios prestados por participaciones federales, por rendimiento de los bienes que le pertenecen, además de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura local pudiera establecer a su favor.

No obstante estos avances, se mantuvo el antiguo principio de dependencia, al conservar las

legislaturas locales su facultad para aprobar su ley de ingresos, haciendo con esto imposible, la autonomía real de los municipios.

Recordemos que hasta la fecha se han realizado once reformas al artículo 115 con las consecuentes modificaciones al régimen municipal; sin embargo, el sistema federal mexicano ha carecido de una reforma trascendente y profunda, en beneficio de los regímenes locales y municipales; a pesar de que el fortalecimiento del sistema federal implica potenciar la autonomía económica y política de los regímenes locales y municipales. Es evidente que todos aquellos planteamientos de reforma al régimen municipal que tiendan a fortalecer sus facultades político-administrativas, su estructura hacendaria y, en consecuencia, su autonomía, significarán siempre, el fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

## Facultades de los Municipios

Respecto a las facultades municipales, en primer término comento que el municipio es el lugar donde comienza la relación entre gobernado y gobernante; es el espacio donde se atienden más directamente las demandas y necesidades sociales. El ayuntamiento es la autoridad que percibe con mayor claridad e inmediatez la responsabilidad de atender rápida y eficazmente los reclamos sociales básicos, y es también quien padece la inconformidad y el descontento de la sociedad de no hacerlo satisfactoriamente. Por esto, el municipio constituye la base de la división territorial y la organización política y administrativa de la nación.

El Municipio mexicano, como orden de gobierno, se encuentra regulado actualmente en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicho precepto se establecen las facultades exclusivas del Municipio destacándose las siguientes:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten el ámbito territorial de un municipio;
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

El precepto constitucional que regula al orden municipal ha evolucionado como respuesta a las circunstancias políticas e históricas del país. Entre los años de 1928 al 2001 ha sufrido modificaciones y adiciones, de las cuales, se considera como una de las más trascendentes la décima reforma, de diciembre de 1999.

Esta reforma amplió las facultades de los ayuntamientos, otorgando a éstos el carácter de un órgano de gobierno, es decir, amplió el concepto para dejar atrás el municipio como autoridad administrativa. Destacan los rubros de servicios públicos, hacienda y la asociación de municipios, entre otras.

La experiencia municipal desde el constituyente de Querétaro y hasta las reformas constitucionales de 1999, han venido restableciendo el papel rector de las comunidades a través de la estructura municipal y, por su expresión, en los Ayuntamientos, los cuales constituyen la instancia primaria de la organización política y cultural, aún, la comunidad municipal como expresión concreta de la nación, es el escenario natural de la práctica de todas aquellas relaciones e

interacciones que afecten al interés público y a un compromiso privado, es en consecuencia la comunidad y sus autoridades inmediatas las que primero que ninguna otra estructura deben combatir la centralización de la vida política ha creado un acentuado desequilibrio de las relaciones entre los diversos hábitos de gobierno. Esto limita el desarrollo de la democracia y distorsiona los mecanismos de representación política, obstaculiza la debida interacción de los poderes Federal y locales, y deteriora tanto la autonomía de las instancias locales de gobierno como sus capacidades de respuesta.

Actualmente, las relaciones entre los tres órdenes de gobierno mantienen rasgos de subordinación y de mandato-de unos sobre otros, lo que obstaculiza significativamente la vigencia del pacto federal. Esto hace evidente la ausencia de una instancia que facilite el proceso de federalización y que promueva la coherencia dentro del Gobierno Federal en sus políticas y la comunicación entre los tres órdenes de gobierno. De conformidad con el artículo 115 constitucional fracción IV, los municipios deben administrar libremente su hacienda la cual se

compone del rendimiento de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones que en general las legislaturas estatales establezcan en su favor, teniendo garantizado percibir cuando menos, el importe de las contribuciones inmobiliarias en diversas modalidades; participaciones federales y estatales; así como los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Este régimen se encuentra vigente desde 1983 a raíz de la Reforma 115 constitucional de 1983 en el periodo de Miguel De la Madrid desde entonces han transcurrido veinte años hasta la fecha, observamos un enorme rezago en el desempeño general de las Haciendas Publicas Municipales, entendida esta en la totalidad de su circuito, es decir, en ingreso, gasto, deuda, patrimonio y rendición de cuentas. A pesar de la existencia de tantas y tan diversas atribuciones para los gobiernos municipales, en la práctica, enfrentan problemas fundamentalmente, a saber:

- En la mayoría de los municipios, se ha observado el desconocimiento de las facultades que les otorgan la Constitución y leyes federales.
- No cuentan con las atribuciones que requieren para solucionar en mayor cantidad sus problemas cotidianos que enfrenta el ayuntamiento para su adecuado funcionamiento y desarrollo, ya que éstas son competencia de la Federación o de los Estados, a manera de ejemplo cito las siguientes: en materia de salubridad general; ingerencia de los municipios en zonas federales; participación en la conservación y aprovechamiento de zonas y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; administración portuaria; entre otras.
- Es suficiente el ámbito de competencia que les otorgan a los municipios las leyes federales sobre las materias concurrentes que establece la propia Constitución, especialmente sobre educación y ecología. Por tal motivo, considero que es necesario impulsar una nueva reforma al

artículo 115 Constitucional, con el ánimo de redefinir las facultades de los municipios. Por otra parte, también considero que es igualmente forzosa, la revisión de los artículos constitucionales que establecen la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, a fin de que se revierta el acaparamiento de las facultades de la Federación, principalmente, y los Estados por medio de un proceso de descentralización política que concluya en un justo equilibrio de las facultades.

En materia de ingresos municipales, es necesario revisar el principio de "no imposición sin representación", en el que descansa el principio de legalidad fiscal vigente en nuestro país, de modo tal que se explore la posibilidad de dotar a los ayuntamientos de la potestad tributaria plena para fijar las bases, tasa y tarifas de sus propias contribuciones. En su defecto o al margen de la autoridad competente para establecer dichos elementos de las contribuciones municipales, sería pertinente explorar el fijar principios que marquen parámetros de equivalencia de las

contribuciones municipales respecto de los gastos públicos que deben financiar.

En materia de coordinación fiscal, los municipios mexicanos participan a la fecha de un poco más del rol de la recaudación participable (RFP), a través del fondo general de participaciones, como parte del fondo de fomento municipal y los recursos que se derivan de la colaboración administrativa con el gobierno federal en materia revisión aduanera, multas federales no fiscales, pequeños contribuyentes y zona federal marítimo terrestre entre otras. En éste sentido, es necesario hacer más atractivo el rendimiento para los municipios respecto de dicho segmentos de ingreso, reconociendo en las fórmulas de distribución con mayor énfasis factores para resarcir a aquellos municipios que tengan mejor desempeño en ingresos propios. Resulta también necesario resolver el mecanismo de representación de los municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hoy hacendaria, partiendo del hecho de que constitucionalmente los municipios ya son reconocidos como orden de gobierno, y por la

necesidad de destacar sus intereses legítimos frente a la hacienda pública federal y estatal.

Es necesario revisar el catálogo de fuentes de riqueza susceptibles de ser gravadas y recaudadas por los municipios, con vista en la experiencia internacional y en la necesidad de empatar el gasto que en específico realizan los municipios respecto de actividades económicas que resulten ad hoc. En éste contexto, se inscribe el caso de los denominados "Derechos de Alumbrado Público o Impuesto de Alumbrado Público", así como la facultad de establecer gravámenes al consumo de gasolina para vehículos automotor, que sirvan para financiar la infraestructura vial y su mantenimiento en las municipalidades. En éste rubro y aunque no se trate de nuevas potestades propiamente dichas, pero si de nuevos contribuyentes, hará falta establecer la estrategia para incorporar al pago de contribuciones municipales por distintos conceptos, a entidades paraestatales y concesionarios de bienes nacionales o estatales, con énfasis en el tema de contribuciones inmobiliarias, respecto de las cuales se encuentran obligados a partir a la

reforma del artículo 115 constitucional de 1999.

En materia de gasto, actualmente los municipios en México cuentan con la garantía de la libre administración a través de su presupuesto, mismo cuya aprobación es facultad plena de los ayuntamientos. Sin embargo debe revisarse la corriente legislativa que en la última década ha venido atacando la libertad de hacienda, mediante preocupantes reformas que a nivel federal y estatal pretenden etiquetar y predestinar los recursos municipales, mediante diversas modalidades. En relación a lo anterior, también se inscribe la necesaria revisión del Capítulo V de la LCF que otorga recursos federales a los municipios por concepto de aportaciones para fines específicos, a través de los fondos de infraestructura social municipal (Fondo 3 del ramo 33) y de fortalecimiento municipal (Fondo 4 del ramo 33).

Dicha revisión debe pasar tanto por las fórmulas de distribución que han estimulado la baja gestión de ingresos propios, así como por revisar la apertura programática de dichos fondos y la necesidad de etiquetarlos o no.

## Conclusiones:

En nuestro sistema federal, el municipio debe ser una unidad administrativa y política fundamental. Históricamente, México ha sido un país con tendencia a la descentralización, lo que ha propiciado la deformación del federalismo en demérito de los regímenes local y municipal. Por mucho tiempo hemos tenido de derecho un fuerte sistema federal, pero de hecho conservamos un esquema centralista. El municipio actual debe basarse en los principios de subsidiariedad, solidaridad, cooperación, eficiencia, transparencia, participación incluyente y responsabilidad. Para ello, es necesario tener siempre en cuenta que el municipio mexicano es un mosaico diverso y polifacético: hay municipios rurales, suburbanos, urbanos, mineros, pesqueros, indígenas, y ciudades mayores con población de 500,000 hasta metrópolis con 5'000,000 o más de habitantes. A raíz de las últimas reformas a su régimen, de la nueva conformación política del país, y de los cambios sociales, tecnológicos y económicos, el orden municipal tendrá que cumplir con funciones que van más allá de las

responsabilidades tradicionales que lo caracterizaban.

Entre las nuevas funciones que se deben potenciar en el municipio se encuentran:

- a) La coordinación del suministro integral de los servicios públicos básicos.
- b) La atención directa al ciudadano.
- c) La promoción de un desarrollo económico sustentable.
- d) La preservación de la identidad cultural y étnica de las comunidades.

Por otro lado, los municipios urbanos y metropolitanos enfrentan problemas característicos a su tamaño y rápido crecimiento. Estos municipios se caracterizan por un rápido crecimiento que demanda la modernización de los servicios públicos, aunque con requerimientos financieros muy altos. Estos requerimientos económicos altos y la falta de recursos propios suficientes los obliga a acudir al endeudamiento, que en algunas ocasiones desequilibra la hacienda municipal.

Asimismo, ante la rápida expansión de este tipo de municipios, se

pierde la eficacia en los programas gubernamentales. Para hacer frente a las nuevas responsabilidades, los municipios demandan un sistema federal más justo y equitativo, una adecuada distribución de la riqueza nacional, mayor autonomía política, y un acceso privilegiado al mercado del empréstito público nacional e internacional. Un paso importante hacia la consolidación democrática del país es el fortalecimiento del sistema federal mexicano, a través de la autonomía y la suficiencia económica del municipio.

El municipio mexicano no ha conseguido la autosuficiencia de recursos para hacer frente a sus necesidades, por lo que sigue supeditado a las aportaciones, en forma de participaciones y apoyos especiales, que recibe de la Federación y las Entidades Federativas. Esto ha limitado su desarrollo como orden de gobierno capaz de resolver los problemas más inmediatos de la población, y por lo tanto ha limitado la confianza y participación activa de los ciudadanos en el ámbito municipal. La falta de un modelo institucional que favorezca la promoción, profesionalización, y permanencia de los funcionarios de las

haciendas públicas municipales y los cortos periodos de gestión que tienen los ayuntamientos de nuestro país, ha favorecido la improvisación y la inexistencia de políticas hacendarias municipales sanas, con la consecuencia de su falta de crecimiento y desarrollo, la no utilización adecuada de sus fuentes fiscales propias, la imposibilidad de que ejerzan el gasto publico de manera adecuada y que la correspondiente rendición y revisión de cuentas sea eficiente.

Un elemento que se puede destacar de los varios que explican la deficiente gestión en las haciendas públicas municipales, es el hecho de que la estructura de las contribuciones municipales se encuentra muy por debajo de los conceptos que suponen, así como de los estándares internacionales. Es decir, las bases y las tasas de las contribuciones, en este caso inmobiliarias, no son suficientes para soportar los gastos generales de un gobierno municipal, razón por la cual, dicho gasto se soporta fundamentalmente en las transferencias federales. A su vez siendo que los derechos por servicios públicos individualizados, por ley suponen ser equivalentes al costo de la prestación de dichos

servicios, en la realidad las tasas y tarifas que por esos conceptos se establecen en las leyes de ingresos municipales, suelen ser menores al costo que debieran cubrir, con lo que no solo se pierde la naturaleza de la contribución denominada "derecho", sino que inclusive se viola el principio constitucional de no subsidio y exención para las contribuciones municipales previsto en la propia fracción IV del artículo 115 constitucional, con las excepciones que el propio dispositivo en cita refiere.

Este fenómeno frecuentemente encuentra una explicación en el hecho de que no son los ayuntamientos los responsables de establecer las bases, tasas y tarifas de sus contribuciones, sino los Congresos Locales. Difícilmente se podrá responsabilizar a los municipios de la baja gestión de sus ingresos propios si no se les faculta para que ellos mismos las diseñen y aprueben en definitiva apegados, a los principios de proporcionalidad y equidad. En casi todos los países del Continente Americano los municipios cuentan con la facultad de establecer las bases, tasas y tarifas de alguna o todas las contribuciones, sea a través de parámetros generales simplemente

como potestad plena. Sin embargo en México, no obstante varios intentos, no se ha podido transitar hacia un modelo que atribuya la potestad tributaria plena a los municipios para entonces, sí poderlos responsabilizar de manera total de la gestión sus ingresos.

Al margen de las facultades para estructurar las contribuciones municipales, lo cierto es que también existe un déficit en el desempeño de la administración tributaria consistente en una actividad recaudatoria deficiente, falta de modernización y capacitación de las oficinas que administran las tesorerías, ausencia de tecnología, aplicación de políticas de perdón fiscal recurrentes y desde luego, discrecionalidad y falta de transparencia, generando todo ello una cultura de no pago de los contribuyentes municipales. Los municipios tienen ante sí enormes retos en materia de planeación, programación, presupuestación, ejecución del gasto y de rendición de cuentas, que deben pasar para su corrección, por esfuerzos sin precedente en materia de capacitación, profesionalización de los servidores públicos

hacendarios, así como por una urgente modernización del marco normativo hacendario municipal.

También es necesario introducir a la hacienda municipal en mejores procesos para la adquisición y administración de su deuda pública que facilite, por un lado, el uso de la herramienta indispensable del financiamiento, pero que también proteja el tesoro municipal. La administración del patrimonio municipal en materia de registro, valuación y prudente explotación de sus bienes de dominio público como privado, es una actividad que podemos considerar hoy por hoy incipiente en el quehacer hacendario municipal y por ello, también debe inscribirse en la agenda de temas que permitan catalizar el desempeño de las Haciendas Públicas Municipales.

La instauración de normas y sistemas de contabilidad y de rendición de cuentas públicas municipales con sus correspondientes procesos de fiscalización y la opción de responsabilidades, cierran el circuito de lo que debe revisarse para tener en nuestro país haciendas municipales, sanas, eficientes y transparentes.

Un orden municipal sólido, capaz de resolver problemas, regresará al ciudadano la confianza en sus autoridades más cercanas, y se verá invitado a participar más activamente en las decisiones políticas de su comunidad.

Por todo lo expresado, concluyo manifestando la necesidad urgente que existe de promover una reforma constitucional que dé paso a un sistema federal más justo y equitativo, que otorgue y precise las facultades del municipio para consolidarlo como un verdadero orden de gobierno, una reforma que logre una adecuada distribución de la riqueza nacional con una distribución hacendaria equitativa entre los tres órdenes de gobierno y que sea capaz de promover el desarrollo integral del país y no sólo de su región central, sede de los poderes de la nación. 