

CONSIDERACIONES SOBRE FINANZAS MUNICIPALES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Situación actual*. III. *Leyes de coordinación de las entidades federativas*. IV. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del gobernador y del secretario de gobierno de la propia entidad, la cual fue aprobada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de agosto de 1994, marca un punto importante en la revalorización del municipio, cuyas consecuencias aún no alcanzamos a vislumbrar.

Comentaremos brevemente esta controversia. El representante legal del ayuntamiento de Delicias, con apoyo en el artículo 105 de la Constitución federal, demandó del gobernador y del secretario de Gobierno de Chihuahua la inconstitucionalidad del acuerdo que privaba al municipio de las funciones relativas a la prestación del servicio del registro civil porque infringía los artículos 49, 115 y 116 de la Constitución general de la República, así como el artículo 125 de la Constitución del Estado de Chihuahua. En su escrito de contestación, las autoridades del gobierno del Estado de Chihuahua argumentaron que la controversia era improcedente porque el Ejecutivo del Estado no invadió la esfera competencial del municipio de Delicias, pues el artículo 115 constitucional no atribuye a los municipios la función de registro civil, sino que limitativamente enumera una serie de prerrogativas municipales y ninguna de ellas fue afectada, desde su parecer, por el gobierno del Estado al municipio de Delicias.¹

Además del anterior razonamiento, el Ejecutivo estatal hizo valer la falta de legitimación derivada del hecho de que el municipio no constituye un poder. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

¹ A este respecto ver el comentario que realizó Jaime Cárdenas, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, número 85, enero-abril, 1996.

la Nación estimó² que el municipio constituye un poder, pues ejerce funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y el artículo 115 constitucional reconoce al municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento. Además, el Pleno advirtió que ante la inminencia de dejar indefensos a los municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional —la de 1983 y 1987— y el claro propósito que informó dichas reformas en el sentido de que el municipio recibiera las garantías que históricamente se le habían negado.

En la opinión de Jaime Cárdenas,

Este fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede analizarse desde distintos ángulos: el de la interpretación de los preceptos constitucionales, el del estudio del artículo 105 constitucional, el de los conflictos entre órganos constitucionales, y principalmente el de la reflexión sobre la naturaleza jurídica del municipio [...] Respecto a la naturaleza jurídica del municipio, es conocido que se le ha considerado como comunidad natural, organismo descentralizado por región, ente autárquico territorial, nivel de gobierno, ente autónomo, y también como poder. Con la reforma de 1983, el municipio empezó a ser estimado como poder por la doctrina nacional, tesis que en esas fechas no tenía un fundamento constitucional explícito. La reforma al artículo 105 de la Constitución, recientemente aprobada y publicada el 31 de diciembre de 1994, no deja dudas en cuanto a que estamos en presencia de un verdadero y auténtico poder. Ciertamente, falta aún mucho por construir respecto a la autonomía municipal, pero todo apunta a que se está en camino de revisar nuevamente el artículo 115 de la Constitución para plasmarla.³

El problema de las controversias constitucionales quedó resuelto con la reforma que en diciembre de 1994 se realizó al artículo 105 constitucional, en el cual claramente se especifica que el municipio es parte. Sin embargo, queda pendiente una nueva reforma al artículo 115 que sea integral y que dé solución de una vez por todas al problema financiero de los municipios.

2 Con apoyo en el precedente de fecha siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, del amparo en revisión número 4521/90, promovido por el ayuntamiento de Mexicali, Baja California, contra actos de la legislatura de ese estado y otras autoridades.

3 Cárdenas Gracia, Jaime F., *op. cit.*

II. SITUACIÓN ACTUAL

Jerárquicamente, a nivel federal, existen dos grandes conjuntos de disposiciones que regulan los ingresos municipales: la Constitución, principalmente los artículos 73 y 115, y la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 115 contiene, entre otras, las normas rectoras de la hacienda municipal:

1. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma con:

- a) El rendimiento de sus bienes.
- b) Contribuciones a la propiedad inmobiliaria (fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y plusvalía).
- c) Participaciones federales.
- d) Ingresos derivados por la prestación de servicios públicos que de acuerdo con la fracción tercera son: *i*) agua potable y alcantarillado; *ii*) alumbrado público; *iii*) limpia; *iv*) mercados centrales de abasto; *v*) panteones; *vi*) rastro; *vii*) calles, parques y jardines; *viii*) seguridad pública y tránsito.
- e) Otras contribuciones e ingresos que fijen las legislaturas a su favor.

2. Los municipios pueden celebrar convenios con los estados para la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

3. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria ni sobre servicios públicos

4. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios sobre las contribuciones de la propiedad inmobiliaria ni respecto a los derechos que se causen por la prestación de servicios públicos en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Por lo que respecta a la legislación secundaria la norma que regula la materia es la Ley de Coordinación Fiscal⁴ que en su artículo segundo señala que el Fondo General de Participaciones se constituye

⁴ Esta Ley fue publicada el 27 de diciembre de 1978 y entró en vigor a partir del 1 de enero de 1980, excepto el capítulo IV que se refiere a los organismos en materia de coordinación cuya vigencia fue a partir del 1 de enero de 1979. Esta norma ha sido reformada en varias ocasiones, las últimas que para este artículo resultan de suma importancia son las publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995 y el 15 de diciembre de 1995.

con el 20 por ciento de la recaudación federal participable. Este fondo se distribuye de la siguiente manera: 45.17 por ciento en proporción directa al número de habitantes, 45.17 por ciento de acuerdo con la fórmula que tiene el artículo tercero, que es básicamente la diferencia de participaciones de los años anteriores, y el 9.66 por ciento restantes en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Aquí hay dos aspectos que destacar: el primero es que por disposición del artículo sexto, los municipios deberán recibir de las participaciones que correspondan a la entidad por lo menos un 20 por ciento y, el segundo aspecto es que a partir del primero de enero de 1996, el fondo general de participaciones se incrementó de un 18.56 por ciento de la recaudación federal participable a un 20 por ciento como antes mencionamos.

Existe también el fondo de fomento municipal que, de acuerdo con la fracción III del artículo 2A, se forma con el 1 por ciento de la recaudación federal participable. Esta fracción se reformó en diciembre de 1995 para integrar al fondo de fomento municipal, que anteriormente era del 56 por ciento, el 0.44 por ciento de la recaudación federal participable que se destinaba a los municipios como resultado de los programas de reordenamiento del comercio urbano. Como consecuencia de esta reforma se modificó también la forma de distribución del mismo, esto es, actualmente el inciso a) señala que el 16.8 por ciento se destinará a formar un fondo de fomento municipal, este porcentaje es equivalente al anterior 30 por ciento del 0.56 por ciento de la recaudación federal participable. El inciso b) determina que el 83.2 por ciento incrementará dicho fondo de fomento municipal pero sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.⁵

Por disposición de la fracción I del artículo 2A, los municipios reciben también el 0.136 por ciento de la recaudación federal participable a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice la entrada o salida de bienes, siempre que la entidad celebre un convenio en materia de vigilancia y control de introducción de mercancías de procedencia extranjera, en los cuales se establezcan además los descuentos en las participaciones. La fracción II del mismo precepto, concede a los municipios el 3.17 por ciento del derecho adicional sobre la extracción del petróleo, exclu-

⁵ Las últimas entidades que se coordinaron en materia de derechos fueron los estados de Jalisco y Nuevo León, por lo que a finales de 1994, la totalidad de las entidades federativas están ya coordinadas.

yendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios, que sean también frontera o litoral por los que se realice la salida del país de los productos petroleros.

El artículo 9A se reformó para incrementar del 10 por ciento al 25 por ciento de los ingresos brutos generados por cada puente a los municipios en donde existan puentes de peaje operados por la Federación. También existe la posibilidad de que la entidad pueda extender los beneficios de este fondo a otros municipios del Estado, pues la participación se divide en partes iguales entre el estado y el municipio en el cual se encuentra físicamente el puente. Asimismo, se establece la prohibición de dedicar los fondos a gasto corriente, y se amplía el destino de los mismos para permitir que se destinen a obras de infraestructura o a gastos de inversión y no sólo a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad.

Es muy importante destacar que a partir de 1996 se adicionó la ley con un artículo 3A por el cual se les otorga a los estados mayores participantes del impuesto especial sobre producción y servicios. Esto es, participarán en un 20 por ciento en la recaudación que se obtenga de la cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6 grados G.L., alcohol y bebidas alcohólicas; y, el 8 por ciento de la recaudación de tabacos labrados. De estos ingresos los municipios recibirán como mínimo el 20 por ciento de la participación que le corresponde al Estado.

Finalmente, cabe decir que el artículo décimo tercero de las disposiciones transitorias de la Ley de Coordinación Fiscal, en su fracción I señala que el último párrafo del artículo 3, entrará en vigor hasta el 1 de enero de 1997. En esta norma se hace referencia al impuesto local sobre automóviles nuevos que seguramente sustituirá al desaparecido ISAN que era un impuesto federal, sin embargo, es deseable que por la situación económica actual no resultaba deseable que se implementara inmediatamente, pero será de tomarse en cuenta para el futuro.

III. LEYES DE COORDINACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Analizar las leyes de coordinación de cada estado, y los mecanismos jurídicos de aquellas que no la poseen, nos lleva a conclusiones muy interesantes, en donde se observan los criterios que son más importantes para cada entidad. Sin embargo, es importante aclarar

que todas las normas locales que examinaremos fueron expedidas con anterioridad a las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995, por lo que en algunos casos, son simplemente indicativas de la situación que se dio en 1995 y sugestivas respecto de lo que podría ser en 1996.

En primer lugar,⁶ hay que destacar que solamente quince estados cuentan con una norma con vigencia mayor a un año, que establezca las bases para la cuantificación y distribución de las participaciones a los municipios; catorce lo hacen a través de una ley específica de coordinación, y el estado de Chihuahua que lo consigna en el Código Fiscal de la entidad. Los demás estados llevan a cabo dicha distribución mediante un decreto anual del Congreso o en el presupuesto de egresos.

A continuación describiremos los montos y las fórmulas que utiliza cada entidad y los organismos que crea, destacando que ninguna de ellas aporta más del 20 por ciento del Fondo General de Participaciones, que es el mínimo que señala la Ley de Coordinación Fiscal, y que la diferencia estriba en los criterios que utilizan que pueden ser de población, de recaudación, marginalidad, o existencia de comunidades indígenas, entre otros.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California Sur⁷ señala en su artículo tercero que los municipios recibirán el equivalente al 20 por ciento de las participaciones que el estado perciba del Fondo General de Participaciones; el 20 por ciento de las percepciones derivadas de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se obtenga en el territorio del estado y el 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal.

La distribución se realiza conforme a las siguientes reglas: el 50 por ciento en proporción a la recaudación obtenida en el municipio durante el año inmediato anterior; el 50 por ciento restante en proporción a su población.

El organismo encargado de la coordinación es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales Estatales y Municipales, que se integra con el titular de la Secretaría de Finanzas y los titulares de los órganos hacendarios municipales del estado.

6 Quiero agradecer al licenciado Hugo Michell, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, el apoyo que me proporcionó en la búsqueda de las normas locales sobre coordinación fiscal.

7 Esta ley fue publicada en el periódico oficial el 31 de diciembre de 1987.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Chiapas⁸ establece, en sus artículos tercero y quinto, que los municipios recibirán el 20 por ciento de los recursos procedentes del Fondo General de Participaciones, y el 100 por ciento de las participaciones correspondientes al fondo de fomento municipal. Con el fin de distribuir los anteriores recursos, anualmente el Congreso debe expedir los coeficientes que corresponden a cada municipio tomando en cuenta las siguientes variables: el 50 por ciento por el número de habitantes; 25 por ciento con base en el número de comunidades y 25 por ciento tomando en cuenta el índice de marginalidad.

Los organismos que crea la ley son tres: la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del estado, la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales y la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal. La Convención Fiscal está presidida por el gobernador e integrada por los presidentes de todos los ayuntamientos. Se llevan a cabo dos convenciones en el primer año del trienio constitucional y una por cada año de los dos subsecuentes. La Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales está presidida por el secretario de Hacienda del estado, y la integran además la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado y los tesoreros de los ciento diez municipios divididos en grupos para los cuales se eligen representantes. La Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal está presidida por el secretario de Hacienda y cuenta con un consejo directivo que se integra por la comisión permanente de tesoreros municipales y funcionarios fiscales.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato⁹ determina, en su artículo tercero, que los municipios deben recibir el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones; el 20 por ciento de la Participación del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos y el 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal. Los dos primeros rubros se distribuyen de la siguientes forma: a) una cantidad anual igual a la del año anterior, y b) la cantidad anterior se adiciona con lo que resulte de aplicar al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos el siguiente coeficiente: 50 por ciento en relación directa con la recaudación efectiva del impuesto predial y derechos de agua; el 40 por ciento en razón directa a la población y el 10 por ciento en razón proporcionalmente inversa a los

8 Esta ley fue publicada en el periódico oficial el 5 de julio de 1995.

9 Esta ley fue publicada en el periódico oficial, núm. 104, segunda parte, de fecha 27 de diciembre de 1991.

factores que resulten de la recaudación y población. Del Fondo de Fomento Municipal los municipios reciben anualmente una cantidad igual a la que les correspondió el año inmediato anterior y una cantidad adicional que resulta de aplicar al monto del incremento de este fondo un coeficiente que se determina: 50 por ciento por partes iguales entre todos los municipios y el 50 por ciento restante en razón proporcionalmente inversa a la población.

La ley sólo crea un organismo, que es la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales, integrada por el secretario de Planeación y Finanzas, que es quien la preside, y por los presidentes de los ayuntamientos municipales. Este organismo deberá sesionar cuando menos una vez al año.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo¹⁰ decreta, en su artículo cuarto, la creación de un Fondo Único de Participaciones para los Municipios, que se forma con el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones; el 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal, el 20 por ciento de la participación correspondiente al Impuesto Federal sobre Tenencia y Uso de Vehículos y el 100 por ciento de los recursos que para la reordenación del Comercio Urbano reciba el estado. También, a partir de 1994 se creó un Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional, que se forma con el 5 por ciento del 20 por ciento del Fondo General de Participaciones y del 20 por ciento de las participaciones correspondientes al Impuesto Federal sobre Tenencia y Uso de Vehículos.

La forma en que se distribuye el fondo único es la siguiente: 45 por ciento en razón directa a la población; 45 por ciento en razón al grado de marginación de cada uno de los municipios; el 5 por ciento en razón directa a la recaudación efectiva de cada municipio en materia de impuesto predial y los derechos por consumo de agua, y 5 por ciento en función del número de comunidades existentes en cada municipio. Para la efectiva aplicación de estos porcentajes el artículo sexto señala la forma en que se determinan los cuatro factores claves: población, recaudación, marginación y número de comunidades indígenas, y el propio artículo 8o. establece un porcentaje de aplicación.

Los organismos que existen son dos: a) la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales que se integra por un representante de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado, un representante

¹⁰ Esta ley entró en vigor el 1o. de enero de 1990 y sustituyó a la del 1o. de enero de 1984.

de la Contaduría Mayor del Congreso local, un representante de la Secretaría de Desarrollo Regional y siete representantes de los municipios, uno por cada una de las siete zonas que el mismo artículo determina y en las cuales divide a todos los municipios, y b) la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal, cuyo titular será un funcionario de la Secretaría de Finanzas y Administración y el consejo directivo integrado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México¹¹ establece como ingresos municipales el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones que le corresponda al estado; el 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal, incluyendo las cantidades adicionales correspondientes a la coordinación en materia de derechos; el 20 por ciento del total que le corresponda al estado por concepto del impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y sobre el impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados, y el 50 por ciento de lo que corresponda por concepto del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas.

La forma en que se distribuye cada concepto es compleja. Se señala, por ejemplo, en el artículo 4o. que de las participaciones que le corresponden a los municipios del Fondo General cada uno recibirá una cantidad igual a la que haya resultado para él el año anterior, y además se le asignará la cantidad que resulte de aplicar una fórmula al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año que se hace el cálculo en relación con el anterior. La fórmula se basa en tres coeficientes: población en un 40 por ciento, 40 por ciento en relación con la recaudación; el 20 por ciento restante en proporción inversa a la participación por habitantes que tenga cada municipio conforme a los dos coeficientes antes mencionados. El 50 por ciento del Fondo de Fomento Municipal se distribuye en partes iguales entre todos los municipios, y el 50 por ciento restante en relación con la recaudación por habitante. Las participaciones derivadas de los impuestos sobre vehículos se distribuyen tomando como base la magnitud de la red carretera estatal que exista en el territorio de cada municipio. Por lo que respecta al impuesto sobre juegos de azar, se constituye un fondo con el 50 por ciento de las cantidades recaudadas mensualmente, el cual se distribuirá, también mensualmente, en proporción a la recauda-

11 Falta fecha de promulgación.

ción efectuada en el territorio del municipio en el cual se causó el impuesto.

Los organismos que se crean son tres: la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del estado; la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Servidores Públicos Fiscales; la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal. La Convención Fiscal se lleva a cabo dos veces en el primer año del trienio constitucional y una vez cada uno de los dos años siguientes. La preside el titular del Poder Ejecutivo estatal y se integra por los presidentes de los ayuntamientos. La Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Servidores Públicos Fiscales se integra por la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo y por trece municipios representados por sus tesoreros, elegidos anualmente por los ayuntamientos, que se dividen en seis zonas. La Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal está presidida por el secretario de Finanzas. La coordina un funcionario, también nombrado por el secretario de Finanzas, y funge como Consejo Directivo de ella la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Servidores Públicos Estatales.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado Libre y Soberano de Puebla¹² constituye auténticamente una ley de bases que establece únicamente los principios que regulan la coordinación fiscal en la entidad. Por lo que se refiere a las cantidades y a los plazos para la distribución de las participaciones, remite al decreto que a este respecto debe expedir el Congreso local.

Los organismos que crea son dos: a) la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del estado, que se reunirá por lo menos una vez al año. La preside el secretario de Finanzas, y se integra con los presidentes de todos los municipios del estado; b) la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales, que tiene una integración colegiada, presidida por el secretario de Finanzas y por los tesoreros municipales elegidos anualmente por la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del estado.

La Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del estado de Querétaro¹³ señala, en su artículo tercero, que los fondos municipales se constituirán con el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones; la mitad de esta cantidad constituirá el Acervo

¹² Esta ley fue publicada en el periódico oficial del estado, núm. 24, de 22 de marzo de 1991.

¹³ Esta ley fue publicada en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga* el 15 de noviembre de 1980.

General de Participaciones Municipales y la mitad restante el Acervo Complementario de Participaciones Municipales. También les corresponde el 50 por ciento del monto que reciba estado por la venta, arrendamiento o explotación de bosques o bienes nacionales. Anualmente la legislatura local determinará el porcentaje que le corresponde a cada municipio. El Acervo General de Participaciones Municipales se distribuirá en función de la población. Por otra parte, el 40 por ciento del Acervo Complementario se reparte con relación inversa al salario mínimo vigente en cada municipio del año de que se trate, el 40 por ciento en función de la recaudación y el 20 por ciento restante de acuerdo con su territorio.

Los organismos que crea son: la Reunión de Coordinación Fiscal Estatal-intermunicipal; la Comisión Consultiva Estatal-intermunicipal; el Departamento de Fortalecimiento Municipal de la Secretaría de Finanzas. El primero de ellos está integrado por el titular del Ejecutivo, el secretario de Gobierno, el secretario de Finanzas y los presidentes municipales. La Comisión Consultiva Estatal-intermunicipal está integrada por el gobernador del estado, el secretario de Gobierno y seis presidentes municipales, y cuenta con un consejo directivo que fungirá también como órgano del Departamento de Fortalecimiento Municipal, que constituye una dependencia de la Secretaría de Finanzas.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de San Luis Potosí es también una ley de bases, aunque un poco más completa que la del estado de Puebla. En ella se señala que del 20 por ciento del Fondo General de Participaciones se crearán dos fondos: uno general y otro de contingencia. El procedimiento y los factores de distribución son aprobados anualmente por el Congreso del estado. Sin embargo, el monto del fondo general es igual a la suma de participaciones que hayan recibido los ayuntamientos en el año inmediato anterior, y el fondo de contingencia se formará con el 100 por ciento del incremento que registre el fondo general y se distribuirá en relación directa con la población. De igual manera se forman los fondos que se constituyen a partir del Fondo de Fomento Municipal.

Los organismos que se crean son tres: *a)* la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del estado, cuyo presidente es el titular del Ejecutivo estatal, y se integra anualmente por los presidentes de los ayuntamientos; *b)* la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales, que se integra por el secretario de Finanzas, el presidente de la Comisión de Vigilancia del Poder Legislativo y por los tesoreros de cuatro municipios elegidos anualmente por to-

dos los municipios divididos en grupos; c) el Instituto de Capacitación y Asesoría Fiscal del Estado de San Luis Potosí, integrado por un director, nombrado por el secretario de Finanzas que a su vez preside el Instituto, por dos tesoreros municipales elegidos de entre los que integran la Comisión Permanente, y por el contador General de Glosa del Poder Legislativo.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa,¹⁴ en su numeral tercero, estipula que las participaciones municipales se componen del 20 por ciento de los recursos del Fondo General de Participaciones, del 20 por ciento de la recaudación del impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y por el 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal. La distribución se realiza de la siguiente forma: 60 por ciento en proporción al número de habitantes de cada municipio; 20 por ciento en proporción a los ingresos propios que haya tenido cada municipio con respecto al de todos ellos, excluido el impuesto predial; 15 por ciento en partes iguales; 5 por ciento en proporción a la extensión territorial de cada municipio respecto al total del Estado.

Los organismos que crea la ley son tres: la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del estado; la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales, y la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal. La Convención Fiscal de los Ayuntamientos del estado se integra por los presidentes municipales y es presidida por el titular del Ejecutivo. Se reunirá por lo menos una vez al año. La Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales se integra por la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería, cuyo titular la preside, por la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo y por los tesoreros de siete municipios. La Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal está integrada por un director, que nombra el secretario de Hacienda Pública y Tesorería y por personal especializado.

El artículo séptimo de la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco¹⁵ crea el Fondo Municipal de Participaciones que se constituye con el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones, el 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal y el 20 por ciento de la participación federal proveniente de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

14 Publicada en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa*, núm. 7, de fecha 15 de enero de 1990.

15 Publicada en el periódico oficial el 30 de diciembre de 1992.

El Fondo Municipal de Participaciones se divide en los siguientes Fondos: *a)* Fondo Predial, en el cual cada municipio percibirá el equivalente a dos veces la recaudación del impuesto predial registrado en el municipio en el ejercicio fiscal, salvo aquellos cuyas participaciones totales excedan el 25 por ciento del Fondo Municipal de Participaciones; *b)* Fondo Recaudatorio, que se constituye con la recaudación municipal de impuestos —excepto el predial—, derechos, recargos, multas y la recaudación federal administrada por los municipios. Cada municipio recibirá una participación equivalente al monto de su recaudación; *c)* Fondo Básico, que se forma con la mitad del monto restante en el Fondo Municipal de Participaciones, después de haber distribuido lo señalado en los incisos *a)* y *b)*. Este fondo se distribuye en relación con el porcentaje que haya representado la participación de cada uno de los municipios en el Fondo Municipal de Participaciones en el año inmediato anterior; *d)* Fondo Equitativo, que se forma con una tercera parte del monto restante en el Fondo Municipal de Participaciones después de haber distribuido lo señalado en los incisos *a)* y *b)* y se distribuye en partes iguales entre todos los municipios; *e)* Fondo de Desarrollo Social, que se forma con una sexta parte del monto restante en el Fondo Municipal de Participaciones después de haber distribuido lo señalado en los incisos *a)* y *b)*, el cual se reparte con base en los programas de desarrollo presentados por los municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas¹⁶ en su artículo segundo estipula siete rubros que señalan los conceptos que comprenden las participaciones municipales: 1) el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones; 2) 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal; 3) 20 por ciento de las participaciones que correspondan al estado por el Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos y que se distribuirá en proporción a la recaudación que se obtenga en el municipio; 4) 90 por ciento de las multas federales, excepto las de la Secretaría de Hacienda y organismos desconcentrados, a infractores domiciliados en el estado; 5) el 80 por ciento de los ingresos por el otorgamiento de concesiones por el uso o goce de la zona marítima-terrestre; 6) el 100 por ciento de los ingresos por el reordenamiento del comercio urbano; 7) 50 por ciento de los ingresos por servicios de prevención y control de la contaminación del medio ambiente y se distribuirán en proporción

16 Esta ley fue publicada en el periódico oficial el 18 de diciembre de 1993.

a la recaudación. Los dos primeros conceptos se distribuirán de acuerdo con el procedimiento que fije anualmente el Congreso.

En esta Ley no se crean organismos de colaboración entre las autoridades estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo,¹⁷ en su artículo quinto, señala que los municipios recibirán el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones, el 20 por ciento de las participaciones por el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos y el 100 por ciento de los recursos del Fondo de Fomento Municipal. El 44 por ciento de estos recursos se distribuirá con base en el número de habitantes de cada municipio, el 25 por ciento por partes iguales, el 10 por ciento con relación inversa a la recaudación del agua; el 5 por ciento con relación directa a la recaudación del impuesto predial y, el 15 por ciento restante con relación inversa a la superficie territorial.

El artículo 15 crea un órgano, que es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el cual está integrado por la Secretaría de Finanzas, las tesorerías municipales y la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo del estado.

La Ley de Coordinación del estado de Zacatecas y sus municipios estipula en su artículo decimosegundo que los municipios deben recibir el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones y el 100 por ciento del Fondo Financiero Complementario. Cada municipio recibe anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiere correspondido el año inmediato anterior y además recibirá la cantidad que resulte de aplicar los siguientes coeficientes: *a)* la suma de las participaciones del municipio en el último año se divide entre la recaudación federal obtenida en el municipio en el penúltimo año; *b)* la recaudación general obtenida en el municipio en el último año se divide entre la recaudación federal percibida en todo el estado en ese mismo año; *c)* se multiplican entre sí los cocientes obtenidos conforme a los incisos *a)* y *b)*; *d)* se suman los resultados del inciso *c)* para todos los municipios y se determina el porcentaje que le corresponde a cada uno de ellos.

La coordinación fiscal se realiza a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADES), en el cual los ayuntamientos, a través de sus presidentes municipales, son miembros.

17 Esta Ley fue publicada en el periódico oficial el 31 de diciembre de 1993.

IV. CONCLUSIONES

Como he señalado en otros artículos, es necesario rediseñar el sistema de facultades en la Constitución o por lo menos el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la finalidad de que las participaciones federales, tanto para los estados como para los municipios, sean realmente generadoras del desarrollo y redistributivas del ingreso.

Por lo que ve a los municipios, es importante que en todas las entidades federativas existan bases para el otorgamiento de las participaciones a los municipios, pues aunque los estados que no tienen una ley específica las distribuyen anualmente con base en el presupuesto de egresos, o de un decreto a propósito del Congreso, en mi opinión es necesario, por el principio de seguridad jurídica, que exista una ley que garantice las reglas conforme a las cuales se regirán las participaciones, tanto en su monto como en su distribución.

Es, por tanto, deseable reformar el párrafo final del artículo sexto que señala que los gobiernos de los estados publicarán cuando menos una vez al año, en el *Diario Oficial* de la entidad, las participaciones que correspondan a cada uno de los municipios, para establecer en él, o en otra disposición, la obligación de que las entidades cuenten con una ley estatal de coordinación fiscal y como consecuencia de ella estén obligadas a publicar anualmente en el citado el monto de las participaciones municipales.

Por lo que respecta a los órganos técnicos aunque los municipios tienen participación en los organismos de las entidades federativas, es necesaria una mayor participación de los municipios en los organismos federales que contempla el artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y la Junta de Coordinación Fiscal, ya que en ninguno de ellos hay una participación directa y, mucho menos trascendente, de los municipios.

Por otra parte, deben diseñarse mecanismos más claros de solución de los conflictos, o inconformidades, que se pudieran suscitar con motivo de las cantidades entregadas, las fechas, etcétera, a los municipios. El esquema debe contemplar la posibilidad de que directamente presenten sus reclamaciones tanto a la entidad federativa por el monto que les distribuyó, como a la Federación en los casos que a ésta corresponda el cálculo que se considere incorrecto.

Por lo que se refiere a la fórmula de distribución, algunos estados con un margen relativamente importante de población indígena y que no contemplan esta situación en sus fórmulas de distribución deberían reformarlas con el fin de revertir el subdesarrollo en que se encuentran estados y comunidades. Sin embargo, no se debe olvidar que el criterio de recaudación y otros que estimulen el crecimiento económico son muy importantes, pues si éstos no se ponderan los recursos a repartir no se incrementan.

Finalmente, considero necesario que el porcentaje de las participaciones que cada entidad recibe y debe a su vez participar a los municipios y que la Ley de Coordinación Fiscal señala como mínimo, debe ser aumentado con base en las consideraciones económicas que cada entidad realice, pero no es posible que se solicite a nivel federal que éste se aumente y por su parte los estados no realicen a su vez también un esfuerzo por fortalecer a los municipios.

María de la Luz MIJANGOS BORJA