



**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose el subsecuente en su orden, a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas municipales y las alcaldías.**

**SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA  
P R E S E N T E.-**

El suscrito, Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1, 169, y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO CUARTO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE EN SU ORDEN, A LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN FISCAL DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y LAS ALCALDÍAS**, lo que se expresa en la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El municipio puede ser definido como *“la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la federación”*.<sup>1</sup>

Su fundamentación la encontramos en el primer párrafo del artículo 115 constitucional, que establece lo siguiente:

*“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, ...”*

El municipio mexicano se ha caracterizado siempre por ser la autoridad más inmediata a la población; por ser la organización administrativa y/o política (dependiendo de la época en que se analice) base para la estructura del Estado Mexicano, así como por las

---

<sup>1</sup> *Diccionario jurídico*, IIJ-UNAM, tomo correspondiente a las letras de la I a la O.



**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose el subsecuente en su orden, a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas municipales y las alcaldías.**

competencias de organizar y ejercer los servicios públicos indispensables para la vida diaria (seguridad, recolección de basura, alumbrado eléctrico, abasto, entre otras).

En la época prehispánica, la institución del municipio se remonta al *calpulli*, como organización de la comunidad gobernada por un Consejo de Ancianos.

Durante el periodo de la conquista, el municipio funcionó como la cédula inicial para la estructura territorial de la Nueva España, de acuerdo con las instituciones españolas de la época, teniendo como principales características la administración, la seguridad, el abasto y la justicia (también como piedra angular del sistema de justicia español).<sup>2</sup>

Es hasta finales del siglo XIX, que los gobiernos estatales empiezan a delimitar las funciones del municipio como un ente meramente administrativo, y ya no jurisdiccional,<sup>3</sup> tal y como lo plasmó el Constituyente de 1917, en el artículo 115:

*Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

*I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

Sin embargo, la libertad de los municipios no se ejerció materialmente debido a la reglamentación por parte del gobierno estatal a la función municipal, mediante las bases normativas del municipio que expedía el Congreso Estatal. Tal y como lo reconoce el Constituyente Permanente de la reforma municipal de 1999:

*4.2 La intención de esta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio implique de forma exclusiva, los*

---

<sup>2</sup> Las Reformas Borbónicas. 153-156, 163.

<sup>3</sup> Las Reformas Borbónicas. 157-163.



**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose el subsecuente en su orden, a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas municipales y las alcaldías.**

*aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.*

*Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que les den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.*

*En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente: (...)<sup>4</sup>*

Con esta reforma, la institución municipal se transforma de ser un ente administrativo de la división básica del territorio de un Estado, a ser un orden de gobierno con atribuciones expresamente conferidas en el artículo 115 de la Constitución vigente.

Es en este sentido, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoce, en tesis jurisprudencial, la existencia del municipio como orden de gobierno autónomo y sobre todo, la existencia de un régimen jurídico municipal, mismo que puede ser defendido por los municipios mediante controversia constitucional.<sup>5</sup>

Es por estas razones que se propone que esta Soberanía reconozca la evolución histórica de la voluntad del pueblo mexicano, para hacer del municipio un orden de

---

<sup>4</sup> Para mayor referencia, véase la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. Disponible en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/proclLeg/147%20-%2023%20DIC%201999.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/147%20-%2023%20DIC%201999.pdf)

<sup>5</sup> Tesis: P./J. 44/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, p. 294.



**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose el subsecuente en su orden, a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas municipales y las alcaldías.**

gobierno al mismo nivel que los estados y la Federación, por medio de su reconocimiento dentro del pacto federal mexicano.

En este orden de ideas, el artículo 39 de la Constitución vigente reconoce que la soberanía reside en el pueblo y el artículo 41, que el pueblo ha decidido ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en sus respectivas competencias.

Es importante resaltar que la soberanía se ejerce tanto en las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, respetando el principio de indivisibilidad de la soberanía de Rousseau, ya que lo que divide el Constituyente es el ejercicio del gobierno, no la soberanía del pueblo.

En este sentido, el pueblo mexicano ha decidido dividir al Estado Mexicano de forma vertical (Estado Federal) en Federación, estados y municipios; así como de manera horizontal (Gobierno Republicano) en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Este doble control del poder es una doble válvula de seguridad para asegurar la libertad, al impedir que el control se concentre. El control vertical es una creación de los ingenieros constitucionales norteamericanos, mientras que el control horizontal la teorizó Montesquieu. El agregar al municipio como garante y base de la soberanía popular se otorgaría otra cláusula de seguridad al Estado Mexicano, al equilibrar el poder y con esto evitar la concentración del mismo, y por lo tanto, la desviación o corrupción del poder soberano.

En los últimos años se ha identificado una tendencia a despojar al municipio materialmente de sus funciones, cuestión que es un error, ya que con esto la concentración del poder se va a dar en las esferas más lejanas a éste, sin capacidad de que pueda equilibrar dicha situación y en detrimento de la libertad y de los derechos básicos de las comunidades locales.

Se debe de reconocer el inalienable derecho de los pueblos de que la soberanía resida en ellos, y la ejerzan por medio de las autoridades que ellos constituyeron a través de sus ayuntamientos elegidos democráticamente.

Bajo este razonamiento, es totalmente viable reconocer al municipio como autoridad ejecutora de la soberanía nacional bajo los siguientes argumentos:



**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose el subsecuente en su orden, a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas municipales y las alcaldías.**

- Su facultad materialmente legislativa (hasta hoy considerada formalmente reglamentaria) de aprobar disposiciones generales municipales, es una facultad coexistente restringida, ya que los estados se han reservado la facultad de expedir las leyes municipales que serán la base “de los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general” (art. 115, F. II de la Constitución Federal).
- Las facultades ejecutivas del municipio (art. 115, F. III de la Constitución Federal) son exclusivas de éstos, ya que el Estado cedió expresamente facultades ejecutivas al municipio como: seguridad pública, agua potable, alumbrado público, alcantarillado, mercados, etc.
- Incluso los municipios, como se refirió, cuentan con la potestad de acudir a la controversia constitucional para defender sus facultades legislativas coexistentes restringidas y sus facultades ejecutivas exclusivas, ante cualquier invasión de facultades por la Federación (artículo 105 de la Constitución Federal).

En este sentido, el artículo 115 de la Constitución sólo establece la generalidad de las características de los municipios, ya que le corresponde a las Legislaturas Estatales señalar las características específicas o peculiaridades para diferenciar a los municipios que integran la respectiva entidad federativa, a través de la emisión de la legislación que corresponda, mientras que le compete a los Ayuntamientos expedir sus normas administrativas para normar su ámbito jurisdiccional.

Ante la importancia del municipio como institución democrática y del Ayuntamiento como instancia de gobierno más cercana a la población, resulta necesario establecer elementos que fortalezcan dicha institución, a partir de sus atribuciones y precisando una jurisdicción que les permita aplicarlas de acuerdo a las características propias de cada entidad.

El objetivo del fortalecimiento municipal debe de estar íntimamente relacionado con la consolidación de esta organización en los ámbitos político, económico y social de las comunidades, ya que del mismo surgen las fuentes del desarrollo, el progreso individual y comunitario; por ello, la libertad, la justicia social, la democracia, la participación ciudadana, el crecimiento económico y el desarrollo equitativo sostenido y sustentable, encuentran en dicha organización un punto de partida, de unión y de destino.



**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose el subsecuente en su orden, a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas municipales y las alcaldías.**

Ahora bien, la hacienda pública de las entidades federativas y municipios se compone de ingresos provenientes de la Federación, así como de impuestos y derechos locales. En el ejercicio del gasto, dichos recursos se suman y en el caso de algunos proyectos, se mezclan para financiar obras públicas de mayor envergadura. Los déficits que se generan, se financian a través de deuda garantizada por recursos locales o por recursos federales.

La base de esta normatividad se encuentra contemplada en el artículo 116 de la Constitución Política, que establece que el poder público de los estados se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

En tal virtud, las legislaturas locales pueden aprobar distintas leyes en cuestión de la hacienda pública estatal, cuyo ámbito de aplicación es estrictamente dentro de su territorio. En general, los estados y sus respectivos municipios cuentan con las siguientes leyes que rigen la hacienda pública local:

- a) Leyes de Hacienda para sus entidades y municipios.
- b) Leyes de Ingresos tanto para entidades como municipios.
- c) Códigos Fiscales o Leyes específicas para algunos impuestos.
- d) Leyes o Presupuestos de Egresos para los estados.
- e) Leyes en materia de deuda para las entidades.
- f) Leyes en materia de adquisiciones y contrataciones.
- g) Leyes de fiscalización.

En cuestión de ingresos, el artículo 73 constitucional establece las distintas materias en las cuales el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para determinar contribuciones, entre las cuales están: el comercio exterior, los recursos naturales, servicios públicos de la Federación, entre otros.

Por otro lado, el artículo 115 constitucional establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conforma de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

No obstante, la Carta Magna no establece facultades exclusivas de tributación para los estados, pero el artículo 124 de la misma determina que las potestades que no estén



**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose el subsecuente en su orden, a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas municipales y las alcaldías.**

expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

En este sentido, los estados tienen facultades tributarias residuales a las que se otorgaron a la Federación y los municipios. Con base en estas premisas y los Convenios establecidos por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados han determinado una serie de contribuciones en sus respectivas leyes de hacienda y de ingresos que conforman sus ingresos tributarios.

Finalmente, para que exista un verdadero fortalecimiento, progreso, desarrollo y crecimiento municipal, como base de la organización política, económica y social del Estado Mexicano, se debe mantener el federalismo, el equilibrio, la coordinación y la cooperación entre poderes y entre los tres niveles u órdenes de gobierno, lo que se traducirá a su vez en el fortalecimiento de la República, ya que tanto el federalismo y el municipio moderno, deben convertirse en el sustento del desarrollo nacional.

En suma, la presente iniciativa tiene como objetivo que los Congresos Estatales puedan expedir una Ley de Coordinación Hacendaria para Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, a fin de crear un sistema más eficiente de fiscalización y recaudación de los recursos públicos.

En mérito de todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO CUARTO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE EN SU ORDEN, A LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN FISCAL DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y LAS ALCALDÍAS.**

**ÚNICO.** - **Se adiciona** un párrafo cuarto, recorriéndose el subsecuente en su orden, a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas municipales y las alcaldías, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...



**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose el subsecuente en su orden, a la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de la participación fiscal de las haciendas públicas municipales y las alcaldías.**

I. a III. ...

IV. ...

a) al c) ...

...

...

...

**Las legislaturas de los estados podrán expedir la Ley que regule la participación fiscal de las haciendas públicas de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, con la finalidad de impulsar el desarrollo económico sostenido y sustentable de los municipios y las alcaldías; crear un sistema más robusto, eficaz y eficiente de la fiscalización y recaudación de los recursos públicos locales, y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.**

...

#### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Quedan derogadas todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente Decreto.

**TERCERO.-** Las legislaturas de las entidades federativas, en un plazo que no exceda de 180 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, podrán adecuar sus leyes conforme a las modificaciones realizadas en este Decreto.

Dado en la sede de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, a los 06 días del mes de octubre de 2020.

**SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA**  
**Senador de la República**