



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

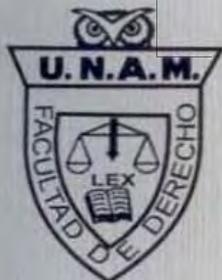
**"PROPUESTA ALTERNA A LAS CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO  
PRESUPUESTARIO DEL MUNICIPIO"**

## **TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
LUIS HUSSIEM DIPP FARIAS**

**ASESOR DE TESIS:  
LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCIA**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., 27 de septiembre de 2007.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **DIPP FARIAS LUIS HUSSIEM**, con número de cuenta 402050515 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**PROPUESTA ALTERNATIVA A LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO PRESUPUESTARIO DEL MUNICIPIO**", realizada con la asesoría del profesor Lic. Jorge C. Adame García.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
DIRECTOR DEL SEMINARIO



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

México, D. F. a 20 de Septiembre de 2007.

Maestro. Edmundo Elias Musi,  
Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y Amparo, de la Facultad de Derecho de la UNAM.

PRESENTE:

JORGE CARLOS ADAME GARCÍA, Maestro de la H. Facultad de Derecho, Campus Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México le informo que el alumno LUIS HUSSIEM DIPP FARIAS, con número de cuenta 402050515 y de inscripción a ese H. Seminario 017/2007, con tema de Tesis "PROPUESTA ALTERNA A LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO PRESUPUESTARIO DEL MUNICIPIO", ha culminado satisfactoriamente la tesis de investigación en mención, por lo que le autorizo para presentarse ante Usted con la impresión de la misma y continuar con los trámites pertinentes de titulación de la Licenciatura en Derecho.



---

LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA

ALLAH UAK BAR! sin él nada existe, nada es posible, no hay razón de vivir o de morir si no es por ALLAH, mi vida entera se la agradezco por el simple hecho de darme la vida y haber deseado mi vida encomendada a la cual doy razón a diario simplemente para honrarlo a él y por ese mismo factor es a él a quien le dedico y agradezco con mi mayor humildad ésta tesis profesional.

Por que en cada letra, cada página, en cada paso dado has estado conmigo dentro de mi corazón y por que sé que con cada día que pasa me acerco más a ti, te dedico toda la felicidad que me otorga ésta tesis profesional, descansa en paz sabiendo que mi corazón es tuyo nada más, a ti ésta tesis mi adorado y precioso hijo, ANTOINE HUSSEIN DIPP MONTES DE OCA, gracias por recordarme a diario que debo ser un ser humano.

Aunque se que será difícil cruzar nuevamente caminos, tú eres y siempre serás la creadora y la responsable de cuanto éxito pueda obtener en mi vida por el simple hecho de que cuando todo era frío y oscuridad me tomaste de la mano y me enseñaste lo que es ser amado y a amar, gracias ALICIA, por enseñarme a creer en mi mismo y en que el amor de toda una vida es posible además de crear lo más hermoso de toda una existencia terrenal sabiendo que nos espera a ambos en el paraíso, gracias por que de no ser por ti, simplemente yo no tendría razón de ser en este mundo.

Al cascarrabias más estricto y más emblemático de lo que debe ser todo un héroe para un hijo, ese eterno héroe que nunca muere para mis ojos, por que cada triunfo tuyo es un proeza y un ejemplo al cual seguir, gracias PADRE por enseñarme que la vida no es fácil y que los sueños se persiguen, gracias PADRE por enseñarme a luchar por mis

En la vida hay locuras que nos hacen mejores, tu me has enseñado a que no hay rebeldía innecesaria, que todo ser humano tiene un compromiso con sí mismo al despertar al león rebelde de nuestro corazón, gracias MADRE por enseñarme a que no hay sueños inútiles o lágrimas sutiles, que cuando hay soledad siempre hay unos brazos cálidos donde acudir en la desesperación, gracias por compartir tantas lágrimas conmigo y lo mejor de todo, por consolarme, por que si me dieran a escoger a una madre sin duda te escogería a ti. Gracias por ser mi MADRE.

Realmente somos energía, hay quienes dudan acerca de la existencia del paraíso, pero yo estoy plenamente convencido de su existir, pues tu me lo has hecho ver y sentir, por que si ALLAH me ha inspirado a fanatizarme en su nombre ha sido por que en el camino de mi razónar me topé con el nombre más significativo de mi ascendencia, MUSA DIPP SADF, gracias amado abuelo por darte vida a mi padre pues gracias a él puedo ser todo un DIPP, gracias ABUELO por que gracias a tu espíritu de aventurero desde el momento de cruzar muchos mares para venir a ésta tierra bendita me enseñaste a que no hay aventura ni deseo que no valga la pena explorar o ejecutar, gracias por darme justicia cuando sé que la merezco, gracias ABUELO por ser mi ángel de la guarda, gracias ABUELO por acompañarme en tantos caminos angustiosos, por escucharme y hacerme saber que siempre hay alguien a toda hora para demostrarme que mi fe, nuestra fe tiene formas extraordinarias para manifestarse, y por que de ALLAH somos y a él regresamos, se que con cada día que pasa me acerco más a ti y a mi angelito.

**PROPUESTA ALTERNA A LAS CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO  
PRESUPUESTARIO DEL MUNICIPIO.**

**INTRODUCCIÓN** .....pág. 1-5

**CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.**

<b>a) MUNICIPIO.</b> .....	pág. 6
a.1 Concepto de Municipio. ....	pág. 6-8
a.2 Concepto Etimológico de Municipio. ....	pág. 8-9
a.3 Personalidad Jurídica del Municipio. ....	pág. 9-11
<b>b) MUNICIPIO LIBRE.</b> .....	pág. 11
b.1 Concepto de Municipio Libre. ....	pág. 11-12
b.1.1 Autonomía. ....	pág. 12
b.1.2 Representatividad. ....	pág. 12-13
b.1.3 Eficacia. ....	pág. 13
<b>c) GOBIERNO MUNICIPAL</b> .....	pág. 13-15
c.1 Presidente Municipal. ....	pág. 15-16
c.2 Regidores. ....	pág. 16-17
c.3 Síndicos. ....	pág. 17-18
c.4 Tesorero Municipal. ....	pág. 18-19
<b>d) FEDERALISMO.</b> .....	pág. 19-21
d.1 Autonomía Estatal. ....	pág. 21-22
d.2 Soberanía Estatal. ....	pág. 22-24
d.3 Representatividad de los Estados. ....	pág. 24-25
<b>e) FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO.</b> .....	pág. 25
e.1 Hacienda Pública. ....	pág. 25-26
e.1.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ....	pág. 27-28
e.1.2 Personalidad Jurídica de la Secretaría de Hacienda.....	pág. 28
e.1.3 Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ....	pág. 28-29
e.1.4 Órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito. ....	pág. 29-30
e.2 Ingresos Públicos. ....	pág. 30-33

e.3 Ley de Ingresos. ....	pág. 33
e.4 Gasto Público. ....	pág. 34-36
e.5 Presupuesto de Egresos. ....	pág. 36-37

**f) MEDIOS LEGALES PARA LA COORDIANCIÓN FEDERAL Y MUNICIPAL EN RECAUDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES**

<b>FEDERALES.</b> .....	pág. 37
f.1 Ley de Coordinación Fiscal. ....	pág. 37-39
f.1.1. Participaciones Federales (Ramo 28). ....	pág. 40-46
f.1.2 Aportaciones Federales (Ramo 33). ....	pág. 46-51

<b>g) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.</b> .....	pág. 51
g.1 Concepto de Controversia Constitucional. ....	pág. 51-52
g.2 Partes en la Controversia Constitucional. ....	pág. 52

**CAPÍTULO II.- MARCO HISTÓRICO.** .....pág. 53

<b>a) LA POLIS GRIEGA.</b> .....	pág. 53-54
----------------------------------	------------

<b>b) EL MUNICIPIO EN ROMA.</b> .....	pág. 54-58
---------------------------------------	------------

<b>c) EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.</b> .....	pág. 58-63
---	------------

<b>d) EL MUNICIPIO EN MÉXICO.</b> .....	pág. 63
d.1 El Calpulli. ....	pág. 63-65
d.2 El Municipio en la Época Colonial. ....	pág. 65-66
d.2.1 Fundación del Municipio de la Veracruz. ....	pág. 66-67
d.2.2 El Municipio Colonial. ....	pág. 67-70
d.3 El Municipio y la Independencia. ....	pág. 70
d.3.1 La Constitución de la Monarquía Española de 1812 “Constitución de Cádiz”. ....	pág. 70-71
d.3.2 Constitución para la Libertad de la América Latina “Constitución de Apatzingán”. ....	pág. 71
d.3.3 Acta Constitutiva y Constitución Federal de 1824. ....	pág. 71-72
d.3.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. ....	pág. 72
d.3.5 La Constitución de 1857. ....	pág. 72-73
d.3.6 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865. ....	pág. 73-74

d.4 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ....	pág. 74-75
d.4.1 El Congreso Constituyente de 1916-1917. ....	pág. 75-76
d.5 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1928. ....	pág. 76
d.6 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1933. ....	pág. 76-77
d.7 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1943. ....	pág. 77
d.8 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1947. ....	pág. 77
d.9 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1953. ....	pág. 77
d.10 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1976. ....	pág. 78
d.11 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1977. ....	pág. 78
d.12 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983. ....	pág. 78-80
d.13 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1987. ....	pág. 80
d.14 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1999. ....	pág. 80-81
d.15 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 2001. ....	pág. 81-82

**CAPÍTULO III.- CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN LAS QUE ES PARTE EL MUNICIPIO. ....pág. 83**

<b>a) PROCEDENCIA CONFORME AL ARTÍCULO 105 FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ....</b>	<b>pág. 83</b>
a.1 Controversia Constitucional y su regulación en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. ....	pág. 83-89
<b>b) PROCEDIMIENTO. ....</b>	<b>pág. 89</b>
b.1 Requisitos de la Demanda. ....	pág. 89-90
b.2 Representación del Municipio. ....	pág. 90-91
b.3 Admisión de la Demanda. ....	pág. 91
b.4. Órgano Competente. ....	pág. 91-92
b.4.1 Territorio. ....	pág. 92
b.4.2 Materia. ....	pág. 92-93
b.5 Impedimentos. ....	pág. 93-94
b.6 Prevención de la Demanda. ....	pág. 94-95
b.7 Contestación de la Demanda. ....	pág. 95-96
b.8 Pruebas. ....	pág. 97-98
b.9 Alegatos. ....	pág. 98
b.10 Sentencia. ....	pág. 98-102
b.10.1 Efectos de la Sentencia contra Disposiciones Generales. ....	pág. 102
b.10.2 Efectos de la Sentencia contra Actos Concretos. ....	pág. 103-104

<b>c) INCIDENTES.</b> .....	pág. 104-105
c.1 Incidente de Especial Pronunciamiento. ....	pág. 105
c.2 Incidente de Reposición de Autos. ....	pág. 105
<b>d) RECURSOS.</b> .....	pág. 105-106
d.1 Recurso de Reclamación. ....	pág. 106-108
d.2 Recurso de Queja. ....	pág. 108-110
<b>e) DESVENTAJAS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN EL CASO DE LOS MUNICIPIOS.</b> .....	pág. 110-113

**CAPÍTULO IV.- RECURSO DE RECLAMACIÓN COMO PROPUESTA ALTERNA A LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ....** pág. 114-120

<b>a) CONCEPTO.</b> .....	pág. 120-121
<b>b) PARTES.</b> .....	pág. 121
b.1 Municipio. ....	pág. 121-122
b.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ....	pág. 122-123
b.3 Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa. ....	pág. 123-124
<b>c) SEGUIMIENTO.</b> .....	pág. 125
c.1 Seguimiento con utilización de Medios Electrónicos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ....	pág. 125-128
c.2 Presentación del Recurso en Oficinas correspondientes del Servicio de Administración Tributaria de la Entidad Federativa conforme a lo establecido en el Artículo 7º Fracción V de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. ....	pág. 128-129
c.3 Procedencia. ....	pág. 129-130
c.4 Procedimiento y sus formalidades. ....	pág. 130-133
c.5 Resoluciones. ....	pág. 133-134
c.6 Sanciones. ....	pág. 134
c.7 Recurso de Reconsideración. ....	pág. 134-135

**CONCLUSIONES.** .....

pág. 136-143

**BIBLIOGRAFIA.** .....

pág. 144-145

## INTRODUCCIÓN

El orden jurídico normativo bajo el cual nuestro país se encuentra regulado no nos permite siquiera el imaginar la creación del propio Estado mexicano y ni mucho menos el desarrollo del mismo para con la administración de los diversos tipos de recursos con los cuales interactúa por medio de la relación gobierno-gobernado, sin remitirnos a la ficción jurídica denominada Municipio. Tal apreciación no carece de fundamento jurídico, pues, toda vez que nuestra propia Ley Fundamental en su artículo 115 establece de manera sumamente clara que el Estado mexicano adoptará 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 al Municipio Libre. Explicado de una forma simple y sin entrar en detalles técnico-jurídicos, se puede argüir en tal virtud, al Municipio no solamente como el origen para la conformación de un ente jurídico denominado en éste caso Estado, sino también como la parte fundamental de ese “monstruo” jurídico, para estar en constante roce y así del conocimiento de los deberes y necesidades de la población que lo conforma.

Recordando pues, que casi en su totalidad el territorio nacional está conformado por Municipios (salvo el caso de la capital del país, el Distrito Federal) se puede hacer una referencia hipotética, de que la mayoría de los mexicanos están ligados al Municipio (no tomando sólo al pueblo mexicano para la presente consideración, sino también a los poderes locales de cada Entidad Federativa y a los de la Unión por tener en algún momento dado una o varias razones de tipo política, jurídica y administrativa con las cuales colaborar, ser corregido e incluso hasta sancionado). Pero tal lazo dependiendo de las necesidades de las comunidades de cada lugar se va tornando con el paso del tiempo en una relación sumamente compleja al querer dar soluciones a las distintas complicaciones que aquejan a cada lugar. Es por tal motivo que el Municipio al realizar sus funciones de tipo administrativo-gubernamentales en teoría debe de contar con un régimen

sólido, no sólo en el aspecto jurídico, sino también en el financiero, toda vez que las funciones y servicios públicos del Municipio perfectamente plasmadas y detalladas en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, como los son el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, por citar algunos, nos dan una clara idea de la importancia de la relación guardada entre el Municipio mexicano y sus gobernados por el simple hecho de tener constante participación en las actividades de los particulares, originando una hipótesis a la cual si se le apega al sentido teórico, se debe de topar con una conclusión al contar con un gobierno propiamente dicho del Municipio, cobijada por un respaldo íntimo y además sumamente cordial por parte de la Federación, así como por parte del gobierno de cada entidad federativa, debiendo ser dentro de los ordenes de gobierno sumamente reforzado y cobijado, pero al encontrarnos enfrente de la problemática real de nuestra sociedad, las diferencias son en suma, realmente divergentes a lo planteado con anterioridad. Solamente se puede encontrar a un Municipio en la mayoría de los casos, pobre, endeudado y con la falta de capacidad de atender los problemas de los habitantes de su demarcación territorial y mucho menos de poder cubrir las necesidades de los mismos, además de tener de referencia que de la población del país cien millones de mexicanos habitan en los municipios y solo siete millones en la capital de país.

Es ahí, donde el padecer del Municipio mexicano se topa con una realidad sumamente frustrante para la evolución de su propio vecindado, residente en su demarcación territorial, así como para el desarrollo de la Entidad Federativa respectiva para culminar con la de la misma Federación; históricamente, pasando por la Colonia; la Independencia de México; el paso de las distintas Constituciones de nuestro país hasta llegar a la de 1917, podemos encontrarnos con una presencia jurídica firme aunque todavía de escueta trascendencia para otorgarle la firmeza con la cual sobreponerse a las diversas adversidades sufridas por la carencia de elementos financieros, pues, el Municipio al ser el encargado de

recaudar de forma totalmente directa y por otra indirectamente los fondos destinados para las arcas de la nación, tiene enfrente una tarea compleja y demasiada técnica para poder ejecutar y que al no estar siquiera capacitado para poder elaborar una Ley de Ingresos de forma autónoma, muchos de los Ayuntamientos por el simple hecho de carecer de una especialización para poder establecerla por no contar con la asesoría o mucho peor con la profesionalización para llevar a acabo tal acto, quedando una clara laguna respecto al modo de saber de forma ulterior, la forma adecuada de cumplir con las exigencias concernientes a la adecuada aplicación del gasto público o de entablar una inconformidad por considerar “enclenque” la partida presupuestaria derivada de los ingresos Federales otorgada por parte del Ejecutivo local, por medio de su Secretaría de Finanzas dando así cumplimiento a su obligación emanada por la firma del convenio establecido dentro de la Ley de Coordinación Fiscal. Aquí se origina un punto realmente complejo a combatir por parte de los Ayuntamientos, dada la situación de encontrarse en una desventaja realmente enorme, toda vez que como primer paso de ésta desventaja, será la Legislación Local la encargada de aprobar la Ley de Ingresos Municipal, abarcando ésta únicamente los Ingresos de tipo “Locales”, y que a decir verdad no son la vida financiera de ninguno de los Municipios de nuestro país, dejando por ende la necesidad no sólo de los entes públicos estudio de la presente investigación, sino también de las Entidades Federativas, el firmar el convenio de Coordinación Fiscal con la Federación, contenido dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se les da a todos los Municipios la facultad de tener Ingresos Federales, derivados de las Aportaciones y Participaciones Federales (mismas obtenidas de inicio por las Tesorerías Municipales) con las que se les pretende fortalecer financieramente hablando. Éste el punto de interés y fundamental en la actual tesis de investigación, haciendo hincapié en la problemática encerrada como ya se ha hecho mención, del terrible padecimiento de falta de especialización en el tema de finanzas públicas por parte de los gobiernos Municipales, así como de capacitación o siquiera de una correcta orientación (quedando la presente afirmación cerrada para el caso de las capitales de los Estados, pues ahí los Municipios por ser la

sede de los Poderes Locales cuentan con un respaldo realmente mucho más sólido respecto a los Ayuntamientos más apartados) quedando a las orillas de los avances educativos, laborales, de salubridad y por supuesto de sus finanzas públicas. Por consiguiente, la partida presupuestaria proveniente de la Federación por parte de los Ingresos Federales mencionados, inicia su recorrido en las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para posteriormente “bajar” a las Entidades respectivas y quienes por medio de su Secretaría de Finanzas hará entrega de la multicitada partida a la Tesorería Municipal, si esa repartición culmina siendo insuficiente o “enclenque” los Municipios como ya se ha hecho mención encerrados en su terrible problemática de atraso, tiene como única fuente de defensa real y factible de proporcionarles y solución, es la denominada Controversia Constitucional, topándose de nueva cuenta el gobierno Municipal con una desventaja; las aludidas Controversias Constitucionales, son demasiadas complicadas para poder entablarse por parte de cualquier ciudadano que carezca de los conocimientos para hacerlo como lo sería un Licenciado en Derecho especializado en la materia, ahora, si tal perspectiva se le atribuye a un conciudadano cuya preparación en muchos de los casos sólo abarca (y eso a veces) hasta nivel primaria, la solución es todavía mucho más difícil de alcanzar, dando por resultado un gasto aún mayor y no contemplado por parte del Ayuntamiento dentro de su Partida Presupuestaria, traducida tal situación a una desventaja de tal índole que al hacer una revisión a las Controversias Constitucionales en materia presupuestaria planteadas por los Municipios nos topamos con la inquietante circunstancia de que hay pocas interpuestas por Municipio alguno en nuestro país.

Una solución a tal acontecer es el planteamiento de un recurso de tipo administrativo, el cual deberá de conocer la propia Federación por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ser ésta la parte otorgadora de la partida presupuestaria de Ingresos Federales en representación del Ejecutivo Federal, respecto a la partida de los Ingresos Federales con los cuales los Municipios se verán beneficiados y previstos como ya se ha dicho, dentro de la

Ley de Coordinación Fiscal, dando por consiguiente dentro del aludido recurso a tres partes involucradas; la primera y la cual será la “autoridad” concedora, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las atribuciones investidas dentro de la Ley de Coordinación Fiscal; la segunda será la parte agraviante la Entidad Federativa por medio de la Secretaría de Finanzas respectiva y por último la parte agraviada, el Municipio.

# CAPÍTULO PRIMERO

## MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

**SUMARIO:** a) Municipio. a.1 Concepto de municipio. a.2 Concepto etimológico de Municipio. a.3 Personalidad Jurídica del Municipio. b) Municipio Libre. b.1 Concepto de Municipio Libre b.1.1 Autonomía. b.1.2 Representatividad. b.1.3 Eficacia. c) Gobierno Municipal. c.1 Presidente Municipal. c.2 Regidores. c.3 Síndicos. c.4 Tesorero Municipal. d) Federalismo. d.1 Autonomía Estatal d.2 Soberanía Estatal. d.3 Representatividad de los Estados. e) Finanzas Públicas del Estado e.1 Hacienda Pública. e.1.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público e.1.2 Personalidad Jurídico de la Secretaría de Hacienda e.1.3 Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e.1.4 Órganos dependientes de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. e.2 Ingresos Públicos. e.3 Ley de ingresos e.4 Gasto Público e.5 Presupuesto de egresos. f) Medios Legales para la Coordinación Federal y Municipal en recaudación de las contribuciones federales. f.1 Ley de Coordinación Fiscal. f.1.1 Participaciones Federales (ramo 28). f.1.2 Aportaciones Federales (ramo 33). g) Controversias Constitucionales. g.1 Concepto de Controversia Constitucional g.2 Partes en la Controversia Constitucional

### **a) MUNICIPIO.**

#### a.1 Concepto de Municipio.

Al hablar del Municipio en un sentido jurídico, se le denomina como la base de la división territorial así como de la organización política y administrativa de nuestro país, entendiéndose tal apreciación en el sentido de que el Estado mexicano para asentarse sobre bases sólidas y perdurables, requiere el funcionamiento apropiado y congruente de sus partes; federación, estados, Distrito Federal y municipios deben ser siempre complementarios. Más aún, “la necesidad de vincular y consolidar los tres órdenes de gobierno crece en importancia frente a los desafíos del constitucionalismo global, respecto del cual es menester reforzar los espacios locales antes que permitir su avallasamiento, en virtud de que son ámbitos privilegiados para un cabal ejercicio de los derechos humanos y la práctica cotidiana de las instituciones democráticas<sup>1</sup>”. Lo cual se traduce cabalmente a un ámbito de Federalismo, como se expondrá más adelante.

El equilibrio constitucional de México, deriva en la relación guardada en primera instancia como ha quedado asentado en la definición anterior, de la relación guardada entre el municipio y los gobiernos estatales y federales, pero en un punto realmente destacable en relación al tan citado equilibrio es el que guarda

---

<sup>1</sup> “*CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Y CONCORDADA*”, ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo IV, 19ª edición, México 2006, p. 315.

en primera instancia con la población que lo habita, puesto que el municipio como se verá más adelante de la presente investigación desde sus inicios durante la dominación romana, lo que buscaba realmente y cabe destacar debe seguir haciéndolo, es el de velar por los intereses de los integrantes conformadores de la comunidad municipal y a la cual se le debe de referir con el adjetivo de “vecinos”.

Es de éste modo, por el cual se le puede dar una definición acorde a lo planteado en la idea anterior, refiriéndose al Municipio como el conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional y regido por una autoridad colegiada denominada ayuntamiento o cabildo. “Entre sus atribuciones cuenta con la de establecer impuestos y tasas de ámbito local<sup>2</sup>”. La última línea de la presente conceptualización realmente no encaja dentro de nuestro sistema normativo, toda vez que el artículo 115 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, muy claramente detalla la imposibilidad llevar a cabo tal atribución fiscalizadora, por el simple hecho de que esa facultad está expresamente reservada para las legislaciones federales o estatales, quedando al arbitrio de ésta última la capacidad de aprobar o no la Ley de Ingresos de los municipios conformantes de su demarcación.

Otra definición alusiva es la que lo refiere como “la unidad administrativa constituida por una o varias poblaciones y determinada extensión de terreno, regida toda ella por una misma corporación<sup>3</sup>” Cabe destacar que tanto para definir al Municipio como a un Estado Federado se debe partir desde el mismo origen, por otra parte para la existencia del segundo es necesaria la previa conformación del primero, aunque para la conformación del Municipio no es necesario. El Estado Federado.

La complejidad del municipio llega a tal grado en el cual se le cataloga en un sistema normativo como el nuestro como algo sin lo cual simplemente no podrían llegar a concebirse como una mera materialización los Estados modernos.

---

<sup>2</sup> ENCICLOPEDIA MICROPEDIA HISPÁNICA, Tomo II, ed. Enciclopedia Británica Publishers, Inc., 1991, p. 149.

<sup>3</sup> DICCIONARIO MANUEL SECO DEL ESPAÑOL OLIMPIA ANDRÉS ACTUAL GABINO RAMOS, Vol. II, ed. Aguilar, 1999, p. 3171.

A tal apreciación el próximo concepto sirve de apoyo para reforzar el dicho anterior, al catalogarlo como “una asociación natural constituida por una comunidad de personas asentadas en un mismo territorio (término municipal), integrada en la organización superior que es el estado y con un patrimonio y unos órganos de gobierno propios (ayuntamiento)”<sup>4</sup>.

Así pues, revisando diversas obras no sólo de índole jurídico como ha quedado detallado en las definiciones anteriores, sólo se puede desprender que una conceptualización sumamente apegada a lo establecido por la Constitución Federal, además de ser base a lo expresado en el inicio del capítulo en desarrollo, es indudablemente el planteado por el maestro Carlos F. Quintana Roldán en su obra “Derecho Municipal” que dice, “... El Municipio es la institución jurídico, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado...”<sup>5</sup>. Si bien es cierto que no todos los Sistemas Jurídicos son iguales, se debe hacer especial mención que para la conformación de un Estado con los lineamientos jurídicos como el nuestro es impensable su propia existencia sin la previa constitución de un Municipio, razón por la cual es incuestionable su función dentro de la vida Estatal de nuestro país, pues en principio es el orden de gobierno más cercano al pueblo.

## a.2 Concepto Etimológico del Municipio.

“Dentro del presente inciso sólo se hará mención de una forma breve aunque clara del significado como el propio título lo menciona en un sentido etimológico del Municipio, quedando de manifiesto que la propia palabra deriva del latín *municipium*, la cual se divide en dos sílabas a detallar, la primera de *munus*, oficio y *capere*, tomar<sup>6</sup>”.

---

<sup>4</sup> ENCICLOPEDIA VERGARA, ed. Vergara, Barcelona, 1985, p. 1040.

<sup>5</sup> QUINTANA ROLDÁN Carlos F., “*Derecho Municipal*”, Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 2005, p.6.

<sup>6</sup> ENCICLOPEDIA DEL IDIOMA, Tomo II, ed. Aguilar, Madrid, 1986, p. 2924.

“Sin mas, el vocablo Municipio proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas<sup>7</sup>”. Asumiendo el orden derivado de las dos locuciones anteriores, se afirma que desde un inicio el Municipio es el encargado de lidiar con las obligaciones de su demarcación con el objeto de hacerse cargo de darles solución a favor de su vecindado.

### a.3 Personalidad Jurídica del Municipio.

Toda vez que al Municipio se debe entender como una persona moral del Estado, y es en ésta parte dónde se necesita hacer referencia a la personalidad jurídica del mismo, esto no es otra cosa que la mera concepción de una persona jurídica de Derecho Público, siendo así un órgano político administrativo con autonomía para administrar y gobernar las cuestiones estrictamente locales de su territorio.

En ese orden de ideas es de suma importancia entender en primera instancia el significado de persona, teniendo como conceptualización de la misma como a un ente susceptible de derechos y obligaciones, dividida en dos grupos, tanto en personas físicas como en personas morales. Las personas físicas las podemos delimitar como a un sujeto jurídico individual, plasmado en la figura común y corriente del ser humano, sin distinción de sexo. Al respecto el Código Civil Federal en sus artículos 22, 23 y 24<sup>8</sup>, no dan como tal una definición relativa

---

<sup>7</sup> QUINTANA ROLDAN Carlos F. ob. Cit., p. 1.

<sup>8</sup> ARTÍCULO 22.- “La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde

por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la Ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.”

ARTÍCULO 23.- “La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la Ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia, pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.”

al concepto de persona física, mas bien dan una muestra clara de lo que el Legislador en su momento señaló para llevar a cabo diferentes tipos de acciones por parte de las personas en mención, y como la propia Ley Civil lo dispone, no es otra cosa que la forma de obtener y perder lo denominado como capacidad jurídica, siendo una facultad de ser susceptible de derechos y obligaciones contraídas por el individuo desde el momento de haber sido concebido. Es dentro de esos derechos, donde los individuos en éste caso denominados jurídicamente como personas físicas quedan al “amparo” de las Leyes sin importar su estado físico, mental o su edad, situación detallada en la legislación como “incapaces”, susceptibles de la protección de la propia Ley. Y por tal razón es menester de la presente obra, profundizar en ese tema meramente trascendental dentro de la rama del Derecho, como lo es el de capacidad; toda vez que la capacidad en nuestro Derecho ayuda a comprender al individuo como aquel que es capaz de ejercitar los derechos otorgados y reconocidos por la Ley así como las obligaciones derivadas de la propia Ley. A la capacidad se le puede dividir tanto de ejercicio como de goce, al respecto el Maestro Ernesto Gutiérrez y González dice que la capacidad de goce es la aptitud jurídica para ser sujeto de deberes y derechos y la capacidad de ejercicio es la capacidad jurídica de ejercitar o para hacer valer los derechos que se tengan y para asumir por si mismo deberes jurídicos<sup>9</sup>”.

El Municipio como ya se ha detallado con anterioridad es una persona moral pública, o sea, es el estado en si mismo, la sola acepción de considerarlo perteneciente al Estado es precoz, toda vez que si se parte del artículo 3º de la Constitución Federal nos toparemos con la realidad como la existente en Oaxaca, con una educación en estado emergente, acontecer originado por el hecho de que la Federación es insensible a entender la problemática nacional por no estar en

---

ARTÍCULO 24.- “El mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la Ley.”

<sup>9</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, “Derecho de las Obligaciones”, Décima Quinta Ed, PORRUA, México, 2003, p.p. 444-445.

contacto frecuente con sus habitantes, como por el contrario el Municipio si lo está. En ese sentido nace una situación paradójica, por el hecho de que en el Derecho de los particulares se clasifica perfectamente ésta figura, siendo en éste punto que el Código Civil Federal en su artículo 25<sup>10</sup> fracción primera, sitúa al Municipio dentro de las personas Morales, por lo tanto es un ente jurídico con la capacidad de ejercicio necesaria para ejercitar las facultades contraídas en tal calidad pero al mismo tiempo con la obligatoriedad para asumir por sí mismo deberes jurídicos. Así, los Municipios son personas jurídicas colectivas, susceptibles de obligaciones, concernientes a los hechos y actos tendientes a realizar en su carácter de autoridad frente a sus gobernados, con las autoridades de carácter Federal o Estatal o con los Poderes Ejecutivo y Legislativo ya sean los Locales o Federales, y aunque tales situaciones nunca van a poder ser realizados de manera directa por el propio Municipio, se incurre en la necesidad contraída por cualquier persona colectiva o persona moral, de hacerlo mediante sus Representantes Legales, los cuales serán los servidores públicos del Gobierno Municipal, como lo son el Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y su Tesorero Municipal; mismos que serán detallados en el apartado concerniente de la presente tesis de investigación.

## **b) MUNICIPIO LIBRE.**

El Municipio Libre nace indiscutiblemente con el constituyente de 1917, siendo en la Constitución de ese año cuando se le otorgó prioridad al Municipio, naciendo así el término mismo de Municipio Libre, por habersele otorgado las facultades que lo integran como libre, siendo las de contar con un territorio, una población, un gobierno propio por medio de sus respectivos órganos, la capacidad económica para administrarse con un patrimonio y hacienda propios y el fin consistente en el bien común de todos los habitantes de la municipalidad.

---

<sup>10</sup> ARTICULO 25.- "Son personas morales:

I. La nación, los Estados y los Municipios;

Sus actividades se pueden enfocar en tres principios fundamentales: autonomía, Representatividad y eficacia.

#### b.1.1 Autonomía.

“El principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos, realizar otros actos jurídicos; c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos; d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y hacienda propia<sup>11</sup>”. La Autonomía otorga un carácter fortalecedor al Municipio, pues al contener ésta investidura el Municipio posee la misma fuerza de los otros dos órdenes de gobierno (Estatal y Federal).

#### b.1.2 Representatividad.

“Con ésta se propone la participación inmediata y constante de los gobernados en la gestión del ente comunal. Los principales instrumentos que se han establecido para llevar a la práctica este principio son los siguientes: 1) derecho de los vecinos de elegir a sus principales representantes del cuerpo municipal, en elecciones cada vez más libres y competidas; 2) derecho de los vecinos de participar en las actividades municipales, que implica la obligación de la autoridad de informar de manera permanente acerca de dichas actividades, así como la de establecer órganos de colaboración ciudadana; 3) derecho de los vecinos de controlar las principales decisiones de los servidores municipales que los afecten, como revocarles el mandato cuando no cumplan las tareas que se les

---

<sup>11</sup> “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Y CONCORDADA”, ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo IV, 19ª edición, México 2006, p. 317.

encomendaron<sup>12</sup>”. Suena paradójico que con tal conceptualización se pueda imaginar a un Municipio fortalecido por la amplia participación de sus ciudadanos cuando realmente no es así, ya sea por factores de ignorancia culturales o simplemente académicos, dando por resultado la incapacidad de los vecinos de poder involucrarse siquiera en los sucesos de su comunidad.

### b.1.3 Eficacia.

“El principio de eficacia consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección, lo que presupone que debe de haber en los distintos titulares de ellos una buena capacidad administrativa, técnica y política. Bajo el principio de eficacia municipal, incluimos aquí los conceptos de eficacia y eficiencia que maneja la teoría de la administración, aquel que se refiere al logro efectivo de los programas de gobierno, y éste al “hacer las cosas bien”, aspecto cualitativo en términos de servicios, producción y gastos en bienestar social<sup>13</sup>”. Nuevamente nos topamos con la paradoja de una detallada descripción de la Eficacia gubernamental, sólo basta imaginar al Síndico del Municipio más apartado del país llevando a cabo una adecuada coadyuvancia con el Ministerio Público competente para la persecución de un delito con todos los requisitos previstos por la Ley, realmente resulta insostenible tal percepción.

### c) GOBIERNO MUNICIPAL.

El Municipio al ser un ente público del Estado, cuenta con una parte fundamental para poder llevar a cabo una de sus dos principales funciones, la primera es la de gobernar y la segunda es la concerniente a la de administrar. Dentro del presente apartado sólo se avocará a la de gobernar, toda vez que éste es otro de los elementos fundamentales de la corporación municipal, “siendo un cuerpo de servidores públicos electos popularmente, dependiendo como se

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 317.

<sup>13</sup> Ibidem, p.p. 317 y 318.

estipule en la propia legislación cuya misión es dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia Ley le atribuye<sup>14</sup>.

El aspecto gubernamental es intrínseco a cualquier esfera de gobierno (valga la redundancia) por así habérselo otorgado el poder constituyente al momento de establecer ese contrato social, con el cual se le dio vida al Leviatán denominado Estado mexicano. De tal suerte que el Municipio “azteca”, “cuenta con un gobierno cuya clasificación es relativo al de un sistema de Comisión, como impropia o indirecta, por el hecho de que los comisionados o miembros de su ayuntamiento tienen status diferenciados y jerarquizados y de ninguna manera igualitarios<sup>15</sup>”.

El gobierno Municipal, por consiguiente está conformado por el órgano público denominado Ayuntamiento; dicha palabra viene del latín *junguere, junctum*, cuyo significado es juntar, unir, siendo para el efecto de desempeñar las labores municipales, la unión de dos o más individuos para formar un grupo; “éste grupo es un cuerpo colegiado de elección popular directa que se encuentra integrado por el Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine, esto de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional<sup>16</sup>”, a ésta voz se refiere simplemente a la variación del número de regidores, Síndicos, munícipes o ediles conformadores de cada Municipio, dependiendo de la importancia del propio Municipio, puesto de tal aseveración se hace de la premisa de que en tanto en los pueblos con el menor número de población le corresponderá el menor número de los servidores públicos en mención y para las grandes ciudades debido a su nivel de problemática serán en mayor número. El Ayuntamiento deberá sesionar o cabildear de forma periódica, esto en cuanto a la toma de decisiones o para el dictado de sus resoluciones, quedando constancias de ellas en el libro de Cabildo y cuyo contenido son los

---

<sup>14</sup> QUINTANA ROLDAN Carlos F. ob. Cit., p. 203.

<sup>15</sup> Ibidem p.206.

<sup>16</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, 16ª edición actualizada, México, 2002, p.795.

actos de cabildo, quedando su anotación y redacción a cargo del secretario del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio, tiene sus funciones debidamente establecidas en la Fracción II del artículo 115 de la Constitución y las que se detallan de la siguiente forma; aprobar los bandos de policía gobierno, los Reglamentos, las circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración público municipal, regulen las materias, los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. En el mismo artículo constitucional en su Fracción III se detallan las funciones y servicios públicos que el ayuntamiento da a sus habitantes, consistentes en: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines y equipamiento; la Seguridad Pública y las demás que las Legislaturas locales les determinen.

#### c.1 Presidente Municipal.

El artículo 115 Fracción I de la Constitución, menciona al presidente Municipal, más no especifica realmente lo que es y ni mucho menos da un concepto del mismo, aunque al ser el miembro ejecutor del cuerpo colegiado del Ayuntamiento cabe hacer una aclaración al respecto, pues, “a menudo se le confunde con la idea de un Poder Ejecutivo municipal, y tal apreciación es totalmente errónea, por la cuestión de que nuestro Municipio no obedece en su concepción de gobierno a la idea clásica de división de poderes en: legislativo, ejecutivo y judicial<sup>17</sup>”. El Presidente Municipal estará “al frente del Ayuntamiento y tendrá funciones como las de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal, dictar las normas generales de la

---

<sup>17</sup> QUINTANA ROLDAN Carlos F. ob. Cit., p 212.

Presidencia Municipal que no se opongan a los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; promulgar y publicar los bandos municipales, dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento por estar investidos de una facultad para poder “legislar”; dentro de su competencia de tipo “ejecutiva” cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, asimismo, aplicar, en su caso, las infracciones y sanciones correspondientes a los violadores de dichas normas, así como convocar a sesiones de Cabildo extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento, vigilar la recaudación en todas las normas de la hacienda municipal, autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al Presupuesto firmado en unión de los regidores del ramo respectivo, del Secretario y del Síndico, informar el día 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo, al Ayuntamiento, el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año, colaborar con los demás Municipios, con las Agencias del Ministerio Público y con los juzgados que ejercen jurisdicción en el Municipio, legalizar y certificar, en los términos de las Leyes, las firmas y documentos que correspondan a asuntos de competencia municipal<sup>18</sup>”. Como se puede ver el Presidente Municipal es el alma del Ayuntamiento, al tener a su cargo las funciones primordiales del mismo.

### c.2 Regidores.

“El cuerpo de Regidores representa el número mayor de integrantes del Ayuntamiento; su función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento<sup>19</sup>” y como se mencionó al principio del presente apartado su número es variable, tanto los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional.

Tienen funciones específicas cada uno: “el Primer Regidor, suplirá al Presidente Municipal en sus ausencias y tendrá a su cargo el Departamento de

---

<sup>18</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, ob. Cit., p.p. 796 y 797.

<sup>19</sup> QUINTANA ROLDAN Carlos F., ob. Cit., p. 226.

Licencias de Construcción, el Supervisor de Obras, Departamento de Diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito y el de Aguas y Saneamiento. El Segundo Regidor vigilará los Departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares del Registro Civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento calificador de Infracciones, de Licencias de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo. El Tercer Regidor vigilará los Departamentos de Mercados y Servicios Urbanos, de Supervisión y Quejas, de Limpia, de Vía Pública, de Parques, Jardines y Fuentes y el de Policía<sup>20</sup>”. A comparación del Presidente Municipal, las funciones de los Regidores son menores, además de destacar que dichas funciones son únicamente de vigilancia.

### c.3 Síndicos.

A pesar de no estar debidamente regulada ésta figura en todas las Entidades Federativas de nuestro país se puede entender al mismo de una forma mucho más sencilla si se hace el análisis respectivo, partiendo desde el punto de vista etimológico; en tal virtud, el término “Síndico” se puede tomar de la lengua griega; el primero de ellos *sin* significa con en tanto el segundo *dixé* es lo mismo a justicia y haciendo la unión de ambas se traduce al término del encargado de procurar justicia. “En algunos Estados de la República existe el sistema de Síndico único, independiente de la importancia o densidad demográfica de sus Municipios. En otros existe pluralidad de dos o más Síndicos, también sin tomar en cuenta la importancia o densidad de población de las municipalidades. Finalmente, otros Estados más, contemplan una forma mixta, esto es, algunos de sus Municipios menos poblados cuentan con un solo Síndico y los más poblados con varios<sup>21</sup>”.

“Para entender las funciones del Síndico cabe destacar las siguientes: asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento; procurar la defensa y promoción de los intereses municipales; representar jurídicamente al ayuntamiento

---

<sup>20</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, ob. Cit., p. 797.

<sup>21</sup> QUINTANA ROLDAN Carlos F. ob. Cit., p. 236.

en los litigios en que éste sea parte y la gestión de negocios de la hacienda municipal; revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal; velar por que se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en a formulación y actualización de los inventarios de estos; fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos en los que no exista la correspondiente oficina de Municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias y; en general, realizar todo tipo de actos que las Leyes le autoricen para cumplir con su cometido<sup>22</sup>. Debido al interés de la presente tesis, se debe hacer la distinción entre la capacidad jurídica del Síndico y la real, la real se deberá asumir como el nivel de preparación de la mayoría de los Síndicos de los diversos Síndicos de todo el país, asumiendo que si ésta figura del Ayuntamiento es el Abogado no cabe duda que para la defensa jurídica de los intereses municipales de índole presupuestarios no hay mucho de donde asirse.

#### c.4 Tesorero Municipal.

“A pesar de que sus funciones no son de las más detalladas, es importante tomarlo en consideración por ser de vital importancia dentro de la presente tesis de investigación, por tener a su cargo el Departamento de Compras y la Caja de la Tesorería Municipal. Así, se dice que el Municipio cuenta con su propia hacienda, que estará administrada libremente dentro del marco jurídico previsto en la Ley. Para tal efecto, la Tesorería Municipal es el órgano de recaudación de los ingresos y el encargado de efectuar las erogaciones. Ésta dependencia municipal está a cargo de un Tesorero quien, como todos los funcionarios municipales debe cubrir determinados requisitos<sup>23</sup>”. El Tesorero Municipal es tomado dentro de la actual tesis por el hecho de ser el encargado de “revisar”, “administrar”, “controlar” , la cuenta pública municipal por medio de una adecuada planeación de gasto público, para evitar el propio endeudamiento de las finanzas públicas.

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 236.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 241.

La Ley en comento en el párrafo anterior es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 Fracción IV refiere: "... Los Municipios administrarán libremente su hacienda...", y tal oración no deja duda respecto al fortalecimiento financiero obtenido hipotéticamente en nuestro país para el Municipio Libre.

#### **d) FEDERALISMO.**

Nuestra nación tiene previsto el establecerse en un Estado Federal en la propia Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 40 citado a continuación:

"...Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta Ley fundamental....".

La correcta interpretación como tal del artículo en mención no es posible sin antes comprender el significado de la palabra federación desde sus orígenes latinos, toda vez que al tratarse de un término de lengua romance su concepción etimológica deviene pues, de la palabra *foedus*, cuyo significado es unir-ligar, entonces al darle lógica al significado como tal, la palabra "federación", tiene la esencia misma de la unión.

"Ésta unión va ser el resultado de un pacto entre varios estados soberanos, que cediendo esa soberanía deciden formar con ella un ente supranacional por encima de ellos, quedándose solo con ciertas facultades y competencias en determinadas materias perfectamente señaladas o delimitadas en el pacto federal que se contiene en la Constitución Política de ésta organización<sup>24</sup>".

---

<sup>24</sup> GONZÁLEZ JIMENEZ Arturo, "Apuntes de Teoría General del Estado", Editorial Ediciones Jurídicas Alma, 1ª edición, México 2003, p.p. 78 y 79.

Partiendo del concepto anterior nos topamos con la situación jurídica siguiente y a modo de un método deductivo, se obtiene la conclusión de que un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.

Un aspecto sumamente a resaltar de un Estado Federal es lo concerniente a las entidades que lo forman, tienen injerencia en la reformabilidad de la Constitución nacional a través de sus respectivas asambleas legislativas. En otras palabras, “dentro de un sistema federativo, la sola voluntad de los órganos federales no basta para modificar el Código Federal Supremo, sino que es menester la concurrencia de los Estados federados para alterarlo preceptivamente<sup>25</sup>”.

Dentro del Estado Federal se pueden observar dos fenómenos muy claros, de los cuales el primero resulta sumamente conocido en nuestro país, por el simple hecho de vivir apegados a una idea jurídico política social denominada “centralismo” o “concentración”, mientras en la actualidad luchamos para alejarnos del mismo fenómeno tan perjudicial para nuestro país y estar en el segundo fenómeno denominado “descentralización”. En el centralismo o concentración, se afirma que éste forma por la unión de Estados libres y soberanos, mismos que ceden a la nueva entidad ciertas y determinadas facultades que antes del pacto federativo les correspondían como potestades inherentes a su respectiva soberanía, reservándose todas aquellas que no le hubiesen transmitido. De esta guisa, el Estado federal concentra los poderes recibidos de todas y cada una de las partes estatales que lo componen, y cuyos poderes constituyen su soberanía, la cual, al integrarse así, automáticamente excluye la soberanía particular de ellas, manteniéndose como autonomía. En cuanto a la descentralización, ésta opera en sentido inverso, pues al existir previamente el Estado unitario, al organizarse política y jurídicamente otorga o reconoce, a favor de las entidades reales o artificiales que lo constituyen, una autonomía para manejar sus asuntos interiores

---

<sup>25</sup> BURGOA ORIHUELA Ignacio, “*Derecho Constitucional Mexicano*”, Editorial Porrúa, 15ª edición actualizada, México 2002, p. 413.

e inclusive para estructurarse, pero respetando en todo caso las reglas, bases o principios que en el ordenamiento federal se imponen<sup>26</sup>". El atraso latente en nuestro sistema jurídico-político nos somete rigurosamente a la hipótesis del centralismo, dejando no sólo en un atraso al Municipio sino también como tal a todas las Entidades Federativas conformadoras de nuestra Federación.

Todo Estado Federal debe reunir tres elementos fundamentales para su plena conformación; autonomía estatal, soberanía estatal y representatividad, mismos que se procederá a su respectivo estudio conforme al desarrollo del presente apartado.

#### d.1 Autonomía Estatal.

“Dentro del presente tema de investigación es de suma importancia el no confundirlo con el aspecto de soberanía, pues al estar sumamente ligados, tanto la una como la otra son fundamentales para la plena conformación de un Estado Federal. En tal sentido podemos encontrar de forma tácita, que la autonomía expresa la facultad de “darse sus propias normas” pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello, por lo que los Estados que forman una federación son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto de las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que el Código fundamental les impone<sup>27</sup>”.

A esto se debe que comúnmente se sostenga que la autonomía (no soberanía) de las partes que componen una federación es el rasgo distintivo de ésta, lo cual es sólo verdadero en un sentido relativo, pero no absoluto, o mejor

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 413.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 412.

quizás, exclusivo. En efecto, “si el proceso de conformación del Estado federal se lleva a cabo como una Unión de Estados, lo lógico y empíricamente comprobable es que los miembros de la nueva unidad política, cedan su soberanía, pero a cambio de autonomía<sup>28</sup>”. Respecto al punto central de la actual tesis, el artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal obliga a las Entidades Federativas que deseen adherirse al pacto de Coordinación Fiscal a renunciar a su propia autonomía.

La concepción de autonomía encuadra perfectamente en un Estado Federal respecto a las demás naciones, toda vez que al contener esas “normas propias” apegadas a una Ley Suprema (en cuyo caso en México se trata de la Constitución Federal) sin obedecer a algún sistema normativo ajeno o perteneciente, como ya a quedado precisado a alguna otra nación u órgano internacional, y estando bajo los lineamientos que en el próximo inciso se detallarán de soberanía, se estará enfrente de una nación plenamente autónoma conformada en éste caso en un Estado Federal.

#### d.2 Soberanía Estatal.

La soberanía es fundamental dentro del Federalismo, y en nuestro país se encuentra previsto en un apartado dedicado especialmente para la propia palabra que a diferencia del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reservado al Federalismo como ha quedado expresado al inicio del presente inciso, la soberanía queda conformada dentro del artículo 39 de la propia Ley fundamental respecto al Título Segundo del Capítulo I denominado “De la Soberanía y de la Forma de Gobierno”, y que al tenor de las siguientes líneas dice:

“...La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El

---

<sup>28</sup> COVIÁN ANDRADE Miguel, “*Teoría Constitucional*”, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2ª edición, México 2000, p. 398.

pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno...”.

Es así la forma con la cual nace la necesidad de entender a la soberanía como el perfeccionamiento de un pacto denominado “Contrato Social”, en el cual se encuentran cláusulas definidas mismas traducidas a una sola a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque, primeramente dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés de hacerla onerosa para los demás. “Además efectuándose la enajenación sin reservas, la unión resulta tan perfecta como puede serlo, sin que ningún asociado tenga nada que reclamar, porque si quedasen algunos derechos a los particulares, como no habría ningún superior común que pudiese sentenciar entre ellos y el público, cada cual siendo hasta cierto punto su propio juez, pretendería pronto serlo en todo; consecuentemente, el estado natural subsistiría y la asociación convertiríase necesariamente en tiránica o inútil. Dándose cada individuo a todos no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene<sup>29</sup>”. Así pues, se da en todo sentido un *status* totalmente de igualdad de los asociados, mismos que por voluntad propia deberán de ceder su facultad de “sentenciar” a determinadas “personas” en éste caso públicas para llevar a cabo los actos concernientes a la ejecución de las aludidas “sentencias”.

“La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de *ciudad* y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado *Estado* cuando es activo. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de *pueblo* y particularmente el de *ciudadanos* como partícipes de la autoridad soberana, y *súbditos* por estar sometidos a las Leyes del Estado<sup>30</sup>”.

---

<sup>29</sup> JACOBO ROUSSEAU Juan, “*El Contrato Social*”, ed. Porrúa, 13ª Edición, México, 2002, p. 11.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 12.

Entendida la soberanía desde su punto de origen, al conformarse por medio del acuerdo de la voluntad popular denominado “Contrato Social”, se ha de entender a la soberanía como la capacidad de autodeterminación, o sea, un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse asimismo, sin estar constreñido para a ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-político ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las Leyes federales, circunstancia que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación de la soberanía<sup>31</sup>; En ese sentido, se puede apreciar como elementos fundamentales de la soberanía a la libertad y a la independencia.

#### d.3 Representatividad de los Estados.

En ésta parte de la investigación se pueden analizar dos elementos del Federalismo mexicano conferidos dentro del artículo 40 Constitucional, los cuales son la *república* y la *representatividad*. Por el hecho de que la naturaleza de república representativa se inscribe en la idea de que todo el pueblo no puede, a la vez, ejercerse soberanía y que, en consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él. La república representativa significa que la colectividad, dueña de su propio destino, transmite a sus representantes, que pueden serlo por distintos títulos, la capacidad de decidir. “La representación democrática tiene su origen en la voluntad popular, es decir, que el representante no lo sea por designación de una voluntad superior o por el solo hecho de pertenecer a la comunidad de la que forma parte<sup>32</sup>”. Esto quiere decir que el pueblo debe de manifestar su voluntad mediante el voto para que sus representantes obtengan legitimidad y tengan la capacidad para resolver por todos como una voluntad conjunta de la república, actuando claro está siempre

---

<sup>31</sup> BURGOA ORIHUELA Ignacio, ob. Cit., p. 412.

<sup>32</sup> “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Y CONCORDADA”, ob. Cit., p. 193.

apegados a las buenas costumbres y apegándose a los ordenes normativos, “situación muy palpable en la realidad mexicana”.

## **e) FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO.**

### **e.1 Hacienda Pública.**

Esta noción ha sido concebida por los tratadistas de la materia de muy diversas formas, para unos, hacienda pública es una disciplina, es decir, un conocimiento científico mediante cuyas normas los organismos públicos cubren sus necesidades financieras, buscando al mismo tiempo formas y procedimientos para encontrar la mejor manera de distribuir la riqueza pública. Por ello se habla de ciencia de la hacienda, como concepto de sinónimo de ciencia de las finanzas públicas. Para otros estudiosos de esta materia, hacienda pública es el patrimonio apreciable en dinero que es propiedad del Estado y finalmente otros autores utilizan la noción hacienda pública para designar al conjunto de organismos gubernamentales que se encargan de obtener los ingresos y normar el ejercicio del gasto público; aunque a decir verdad se puede argüir que cualquiera de las posturas pasadas es correcta según el campo en donde se utilicen.

“En el Estado moderno, la Hacienda Pública es una estructura dotada de una gran complejidad, puesto que prácticamente no hay persona que no guarde, por una causa o por otra, relación con ella, ya sea en el ámbito de los ingresos del Estado, o en el área del gasto gubernamental. En efecto, las personas que pagan contribuciones, utilizan los servicios públicos estatales, que contratan con los organismos del sector público y que reciben o prestan servicios a este sector, encuentran que la base fundamental de sus relaciones económicas se encuentra en una institución fundamental; la Hacienda Pública y de ahí deriva la enorme importancia de estudiarla sistemáticamente tanto del punto de vista financiero,

como político o jurídico<sup>33</sup>". Recordando que la obtención de los ingresos en todo el país es por medio de los Municipios encargados de hacer esa tarea.

De igual manera, dentro del sistema financiero público no solo se puede hablar de Hacienda Pública Federal, ya que en régimen político mexicano también existen las haciendas públicas estatales y municipales, que se encargan de manejar los aspectos financieros de estas estructuras políticas del Estado mexicano de manera independiente, aunque en forma coordinada con la Hacienda Pública Federal. Recordando que la hacienda con mayores carencias de todo el país es en gran medida la Municipal.

“La hacienda pública federal está conformada por el conjunto de unidades administrativas que se encargan de recaudar los ingresos públicos provenientes de actividades propias de la competencia del Gobierno Federal, en tanto que las otras haciendas públicas, las estatales y municipales, como su propio nombre lo indica, están constituidas por las correspondientes unidades administrativas que se encargan de manejar los aspectos financieros, presupuestales y fiscales de su competencia, en sus respectivas circunscripciones, tanto políticas como territoriales, estas haciendas reciben en la práctica el nombre de secretaría de finanzas o tesorerías, ya sean estatales o municipales<sup>34</sup>".

La hacienda pública federal está integrada por las dependencias, así como por los organismos y entidades de apoyo que se encargan de manejar y en su caso distribuir, los recursos económicos de que dispone el Gobierno Federal (por medio de la Ley de Coordinación Fiscal). Para hacer frente a los gastos públicos, siendo ésta dependencia en nuestro país la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>33</sup> MABARAK CERECEDO Doricela, "*Derecho Financiero Público*", Editorial Mc Graw Hill, 1ª edición, México 1996, p.p 7 y 8.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 86.

### e.1.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para hablar del marco jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se debe señalar en primera instancia a la Ley fundamental de nuestro país, pues el artículo 90 de la Constitución general de la República es el encargado de señalar a groso modo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que estarán bajo el mando del Ejecutivo Federal, nombradas las mismas como secretarías o departamentos de la Administración Pública Centralizada.

En el párrafo anterior se dijo que el artículo 90 hace una señalización sumamente pobre respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por no hacer una profundización descriptiva de cada una de ellas, sin embargo, sólo hace mención a la situación de como será la Administración Pública en comento remitiéndonos a las Leyes Orgánicas respectivas para así poder entrar en detalles de conocimiento de cada una de las dependencias y entidades alusivas, así pues, la propia Constitución en el multicitado artículo dice lo siguiente:

“...La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

“Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos...<sup>35</sup>”.

---

<sup>35</sup> “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Y CONCORDADA”, *ob. Cit.*, p. 475.

Sólo se debe hacer mención que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una Secretaría cuya vida jurídica es tan extensa como sus propias atribuciones, por el simple hecho de estar encargada de llevar a cabo diversas actividades dentro de la tan citada Administración Pública Federal, es por tal situación que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a groso modo, fiscaliza a los gobernados y lleva a cabo la planeación de la cuenta pública cuyo fin mismo es el gasto público y el manejo de la deuda pública.

#### e.1.2 Personalidad Jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para hablar de la personalidad jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público basta con entenderla como una Entidad de la Administración Pública Centralizada, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que la centralización es la forma de organización administrativa en donde todos los órganos se ordenan y se acomodan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República para unificar decisiones.

#### e.1.3 Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 31, señala que es la encargada de señalar sus atribuciones, pero al no ser éste tema central de la presente tesis de investigación sólo se señalarán algunas como son :

- A) Proyectar y coordinar la Planeación Nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente,
- B) Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales,
- C) Estudiar y formular los proyectos de Leyes y disposiciones fiscales y de las Leyes de ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal;
- D) Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes

aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; E) Representar el interés de la Federación en controversias fiscales, etc.

#### e.1.4 Órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el artículo 2º, detalla cada uno de los órganos dependientes, pero al igual que en el subtema anterior sólo se harán mención a algunos por no considerarlos como elementos base dentro de la actual investigación por lo cual sólo se hará una breve mención de los mismos.

A. Servidores Públicos: I. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; II. Subsecretario de Ingresos; III. Subsecretario de Egresos; IV. Oficial Mayor; V. Procurador Fiscal de la Federación, y VI. Tesorero de la Federación.

B. Unidades Administrativas Centrales: I. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas: I.1. Dirección General Adjunta de Participaciones, Convenios y Asuntos Jurídicos; **I.2. Dirección General Adjunta de Enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**; I.3. Dirección General Adjunta de Aportaciones Federales, y I.4. Dirección General Adjunta de Estudios Estratégicos, Planeación y Vinculación.

C. Unidades Administrativas Regionales: I. Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.

D. Órganos Desconcentrados: I. Servicio de Administración Tributaria; II. Servicio de Administración de Bienes Asegurados; III. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; IV. Comisión Nacional Bancaria y de Valores; V. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y VI. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Se puede observar de lo anterior lo siguiente, el ámbito de desarrollo de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito público es en demasía, basta, pues está inmersa en todas las actividades públicas del Estado mexicano, ya que la Secretaría estará en cualquier asunto concerniente a cualquier tópico relacionado con las finanzas públicas del Estado. Cabe resaltar la importancia de hacer especial énfasis en los órganos Desconcentrados pues, el Servicio de

Administración Tributaria será de especial mención en ésta Tesis; asimismo, la Secretaría al tener la responsabilidad el manejo y administración de los ingresos derivados de la firma del pacto de coordinación Fiscal emanado de la Ley de Coordinación Fiscal serán el punto central a analizar.

## e.2 Ingresos Públicos.

Antes de entrar en el tema concerniente al de Ingresos Públicos, es primordial entender el concepto de Derecho Financiero por ser éste la rama regulatoria de las finanzas públicas. Algunos autores del Derecho Financiero lo siguen considerando parte del derecho Administrativo, aunque hay que dejar en claro la negativa de considerarlo así, por la simple razón de que para el estudio propio de ésta rama jurídica se cuenta ya con los caracteres propios suficientes como para hacerlo diferir de aquella rama, dándole así todos las facultades necesarias para ser autónoma del Derecho Público; por consiguiente, “las actividades aquí generadas por lo regular, son de supra a subordinación entre los entes públicos que figuran como sujetos activos de la relación, pero sobre todo, ésta disciplina financiera que ella realiza, son propias y características del Estado, es decir, corresponden a los fines exclusivos de una persona moral de derecho público<sup>36</sup>”. Dentro de la presente definición se aprecia de mejor manera la razón por la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con esa gran extensión de atribuciones al ser simple y llanamente el combustible de la burocracia en nuestro país.

“Al Derecho Financiero en tal sentido se le puede conceptuar como la rama del derecho integrada por un conjunto de normas que tienen por objeto regular las actividades económicas de los órganos públicos, tanto en lo que corresponde a la percepción de los ingresos, como en lo que respecta al ejercicio del gasto<sup>37</sup>”.

---

<sup>36</sup>MABARAK CERECEDO Doricela, ob. Cit, p.p. 8 y 9.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 8.

Otra aspecto importante a seguir previo al de los Ingresos públicos es la Economía, siendo ésta la constitución de la base de sustentación de la ciencia de la finanzas públicas la que, a su vez, “origina el surgimiento del derecho financiero que no es sino el vehículo jurídico que encauza la actividad económica de los órganos financieros del Estado, dentro del ámbito de legalidad en la que éstos necesariamente deben moverse<sup>38</sup>”. También se afirma que la Economía es la ciencia que estudia el comportamiento humano en el comercio, ya que actividades como una compra, el pago de impuestos, la percepción de salarios, el crédito y otras similares al estar inmersos en todas las actividades tanto de los gobernados como del Estado, es éste último el encargado de regular dichas actividades y así poder prever la consecución de los ingresos necesarios para el sostenimiento del “Leviatán”, siendo de ésta forma, con la cual el derecho Financiero se vio en la necesidad de hacer una división para su mejor desenvolvimiento, dando así origen tanto al Derecho Presupuestario como al Derecho Fiscal; el primero de ellos “atiende a las normas jurídicas que regulan la planeación, organización, dirección y control del gasto público<sup>39</sup>”, en tanto al segundo entendiéndolo en primer orden, en su sentido etimológico “*fiscos*<sup>40</sup>”, y que “es el conjunto de normas jurídicas que se encargan de regular las contribuciones en sus diversas manifestaciones<sup>41</sup>”. En tal virtud, al ser la Economía la encargada del comportamiento humano en el comercio como ya quedo expuesto, basta afirmar que El Municipio al estar inmerso de primera índole para la obtención de los ingresos, tanto el Derecho Presupuestario como el Derecho Fiscal dependen en un 95% del multicitado Municipio, por la situación que como ya quedó expuesto, la gran mayoría de los mexicanos viven en Municipios, teniendo por ende que el pacto de Coordinación Fiscal tenga como tal sus orígenes en las demarcaciones Municipales.

Ya teniendo claro, las ramas del Derecho regulatorias de los ingresos del Estado, es pertinente decir, que en forma genérica recibe el nombre de ingreso

---

<sup>38</sup> Ibidem, p.p. 11 y 12.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>40</sup> Aceptación con la cual se le designaba al tesoro o patrimonio de los emperadores para diferenciarlo del erario, que era el tesoro público o los caudales destinados a satisfacer las necesidades del Estado.

<sup>41</sup> CARRASCO IRIARTE Hugo, “*Derecho Fiscal I*”, IURE Editores, 1ª edición, México, 2004, p. 8.

toda percepción en dinero, especie, crédito, servicios o cualquier otra forma que modifique el patrimonio de una persona. Una parte muy importante del Derecho Financiero es precisamente la que se refiere al estudio y análisis de las formas, medios y procedimientos que utiliza el Estado para allegarse los recursos económicos con los cuales hace frente a los gastos gubernamentales<sup>42</sup>. En ese sentido, se pueden entender a los Ingresos Públicos en un sentido ordinario y extraordinario.

Los Ingresos Públicos ordinarios, aquellos que obtiene el Estado en forma regular durante un periodo determinado, al cual se le denomina ejercicio Fiscal, y que abarca un año natural, es decir, de enero a diciembre. Por lo tanto, los ingresos ordinarios son aquellos que la hacienda pública percibe en un ejercicio Fiscal para con ellos hacer frente a los gastos públicos planeados para ese mismo ejercicio y los cuales se detallan a continuación:

- “1.- Los Impuestos.
- 2.- Las Aportaciones de Seguridad Social.
- 3.- Las Contribuciones de mejoras.
- 4.- Los Derechos.
- 5.- Los Rezagos.
- 6.- Los Productos.
- 7.- Los Productos.
- 8.- Los Aprovechamientos<sup>43</sup>”.

Por su parte los Ingresos Extraordinarios, son aquellos cuya aplicación resuelve el Estado en condiciones especiales, cuando acontece alguna circunstancia que haga necesaria esa percepción y los cuales son:

- “1.- Impuestos Extraordinarios.
- 2.- Los Derechos Extraordinarios.
- 3.- Los Empréstitos.
- 4.- La Emisión de Moneda.

---

<sup>42</sup> MABARAK CERECEDO Doricela, ob. Cit., 14.

<sup>43</sup> Ibidem, p.p. 14 y 15.

5.- Las Expropiaciones.

6.- Los Servicios Personales<sup>44</sup>”.

### e.3 Ley de Ingresos.

Los ingresos del Estado se insertan en un documento legal que recibe el nombre de presupuesto de ingresos, o como se le denomina en México y en algunas otras naciones; “Ley de Ingresos. en nuestro país se le denomina Ley por seguir el procedimiento constitucional que se exige para la elaboración de toda Ley: iniciación, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo éste el documento legal en el que se incorporan todos los conceptos por los que el Estado tendrá derecho de percibir determinadas cantidades durante el ejercicio Fiscal, así como las características bajo las cuales se van a percibir dichos ingresos<sup>45</sup>”, conforme a los ingresos ordinarios y extraordinarios detallados en el inciso anterior.

“En una Ley de Ingresos se agrupan todas las contribuciones y demás ingresos, tanto de carácter Fiscal como financiero que vaya obtener un ente público en un ejercicio fiscal (Impuestos, Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras, Derechos, Rezagos, Productos, Aprovechamientos) inclusive se dan cifras en cada uno de las renglones contenidos en dicha Ley, con el fin de que las cantidades que se piensan obtener, están correlacionadas con el presupuesto de egresos para ese propio ejercicio<sup>46</sup>”. Como tal el presupuesto debe quedar comprendido desde un inicio por los ingresos y los egresos, si se hace una mala planeación del primero el segundo estará destinado a fracasar.

---

<sup>44</sup> Ibidem, p.p. 15.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 16.

#### e.4 Gasto Público.

El Gasto Público es una Institución del Derecho Público que se deriva del artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República que establece la potestad Tributaria del Estado, tal precepto constitucional establece:

“... Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional que dispongan las Leyes...”.

De lo anterior se puede definir al Gasto Público como “la aplicación de recursos por parte del Estado a actividades tendientes a satisfacer las necesidades colectivas, dicho Gasto Público es presupuestado en forma anual por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aprobado por el Poder Legislativo de la Cámara de Diputados en términos del artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal. Es por ello que el Gasto público es uno de los elementos primordiales y fundamentales que justifican no sólo el régimen financiero del Estado, sino también su potestad tributaria<sup>47</sup>”. Constitucionalmente sólo se habla del Ejecutivo Federal, pero también el Estado y el Municipio tienen la obligación, entonces si el Municipio no cuenta con los elementos necesarios para desempeñar su actividad, no estará en condiciones de satisfacer lo preceptuado por el artículo en comento.

En ese sentido, por medio del Gasto Público el Estado se transforma en un redistribuidor de riqueza, ya que mediante ese gasto se encuentra en condiciones de orientar la economía hacia la dirección que más favorezca a la colectividad, al mismo tiempo de buscar la protección de los grupos sociales con más carencias. El Gasto Público se conceptúa como “el conjunto de erogaciones, generalmente en dinero, que realizan tanto los órganos del Estado, como las demás entidades

---

<sup>47</sup> CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo, “Derecho Tributario” Editorial Cárdenas, 1ª edición, México, 2002, p.p. 165 y 166.

públicas, que incide sobre las finanzas estatales y que tiene por objeto la satisfacción de los objetivos y metas que el Estado se propone para un ejercicio Fiscal determinado<sup>48</sup>". Teóricamente es un concepto de suma precisión al detallar al gasto público pero por otro lado contrasta con la realidad latente de nuestro país, el Municipio al ser el orden de gobierno más cercano al pueblo y el que no puede realizar la tarea del objeto anteriormente detallado.

"Los Gastos Públicos se estudiarán, en función de los órganos del Estado, ya sea por medio del Gasto Público a cargo del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo o Poder Judicial y es por medio de ésta situación que en atención a las necesidades que se satisfacen con el ejercicio del Gasto Público, éste se puede estudiar con un criterio funcional. Esta clasificación de los Gastos Públicos es muy moderna, puesto que aquí no se atiende al órgano que ejerce el gasto, sino a la función que desempeña<sup>49</sup>". Puede ser una idea generalizada del gasto, pero si el Municipio no cuenta como tal con un poder legislativo y uno judicial no se puede hacer una buena referencia del estado que guarda el mismo.

Tomando en consideración los objetivos económicos inmediatos que persigue el Gasto Público, éste se clasifica en *gasto corriente, operativo o de funcionamiento y gasto de capital de inversión*. El primero es el que se utiliza para solventar las necesidades de la maquinaria oficial, así como para pagar los sueldos de los servidores públicos. Por su parte el Gasto de capital o de inversión, es el que hace el Estado para la realización de grandes obras proyectadas para beneficio de la colectividad en cierto periodo que generalmente abarca más de un ejercicio Fiscal, ejemplo de un Gasto de inversión sería la construcción de una presa, aeropuerto etc<sup>50</sup> ". Sólo cabe hacer la observación de que si las Entidades Federativas no cuentan con los recursos, el Municipio mucho menos.

---

<sup>48</sup> MABARAK CERECEDO Doricela, ob. Cit., p.21.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 22.

Por último los Gastos Públicos se clasifican en “ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que están proyectados dentro de un ejercicio Fiscal y que su realización se lleva a cabo conforme a los planes y proyectos aprobados. Los Gastos extraordinarios son aquellos que los órganos públicos deben de realizar con urgencia, para hacer frente a necesidades de la sociedad surgidas de improviso y que obligan a hacer una redistribución y transferencia de partidas presupuestarias, o bien, a obtener ingresos también extraordinarios con el fin de contar con los recursos económicos para hacer frente a ese gasto que no se tenía previsto<sup>51</sup>”.

#### e.5 Presupuesto de Egresos.

Por presupuesto de egresos se debe de entender el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio Fiscal. El presupuesto de egresos es una Ley tanto en sentido forma como material, porque en su elaboración se sigue el procedimiento que señalan los preceptos constitucionales para la expedición de toda Ley, como la iniciación, la discusión, aprobación, promulgación y publicación. Además se está en frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto, y en consecuencia es indudable que dicho presupuesto reúne todas las características que doctrinaria y constitucionalmente se exigen para que una disposición jurídica pueda tener la categoría de Ley<sup>52</sup>, aunque no contienen ese carácter de toda Ley de la coactividad.

Debido a la naturaleza del Presupuesto de Egresos, cuenta con una serie de principios que son: “Universalidad, Anualidad, Unidad, Especialidad, Planificación, Requisito de Previsión y Periodicidad, Claridad, Publicidad, Exactitud y Exclusividad en el Presupuesto.

---

<sup>51</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 26.

- a) UNIVERSALIDAD.- El presupuesto debe abarcar todos los gastos que realiza el Estado, debe ser universal en cuanto a la concepción de los gastos que eroga el Estado.
- b) UNIDAD.- éste debe ser un solo documento en que figuren todos los ingresos y egresos y no la formación o formulación de varios presupuestos separados.
- c) ESPECIALIDAD.- el Presupuesto no debe estar expresado en términos genéricos o abstractos, que no se otorguen partidas en forma general, sino que dentro de una sana técnica y sin perder la flexibilidad administrativa, se llegue hasta el detalle que permita una eficaz administración.
- d) ANUALIDAD.- referido a que el Presupuesto debe estar fijado para una duración correspondiente a la de un año.
- e) PLANIFICACIÓN.- consiste en la formulación de objetivos concretos de programación, en cada dependencia, que se cumplirán anualmente (y también se hacen las estimaciones a largo plazo), de acuerdo con éstos programas, se hace la asignación de fondos anuales para cubrirlos en todas las áreas que comprenden, o sea, salarios, adquisiciones, mantenimiento, servicios adicionales, etcétera<sup>53</sup>.

## **f) MEDIOS LEGALES PARA LA COORDINACIÓN FEDERAL Y MUNICIPAL EN RECAUDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES FEDERALES.**

### **f.1 Ley de Coordinación Fiscal.**

El medio legal para llegar a una coordinación Fiscal entre la Federación y los Municipios es por medio de la Ley de Coordinación fiscal únicamente. La Ley de coordinación Fiscal en su artículo 1º , manifiesta y deja en claro la razón de ser de la propia Ley, además de referirse que la citada coordinación Fiscal será únicamente respecto a la participación de los ingresos federales así como su

---

<sup>53</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, “*Derecho Administrativo Especial*”, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 2001, p.p. 569 y 570.

distribución a las Haciendas Públicas correspondientes a las Entidades Federales, Municipios y Distrito Federal. Por tal, es menester hacer mención al aludido artículo para obtener una mejor comprensión de lo expuesto con anterioridad:

“...Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema Fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación Fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento...”.

La Ley de Coordinación Fiscal como ha quedado mencionado no deja a un lado las Haciendas o mejor referido a las Tesorerías Municipales de gozar de los beneficios de los ingresos federales, los cuales quedan comprendidas en dos clases para su apreciación, las Participaciones Federales (Ramo 28) y las Aportaciones Federales (Ramo 33). Los primeros son los referidos como Participaciones Federales y señalados en el artículo 2º de la Ley detallado a continuación:

“...El fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio...”

En el segundo párrafo del propio artículo 2º de la Ley, explica con claridad que la recaudación federal participable, será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Aunque en el tercer párrafo del propio articulado hace la aclaración de que dentro de esa participación no se incluirá los impuestos adicionales del 3% sobre el Impuesto General de Exportación de Petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se deberán estar a las condiciones establecidas dentro del Capítulo II de la Ley, y que a partir de su artículo 10 establece que para recibir las Participaciones establecidas en la Ley, deberán hacerlo mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá ser autorizado por la Legislatura local quien también deberá de otorgar la autorización para dar por terminado el convenio. En ese mismo sentido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en periódico oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la Publicación que se efectúa en el último lugar. Al tenor del artículo 10° tercer párrafo, detalla respecto a un adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Cabe hacer mención a la situación de que en el momento en cual la Entidad Federativa no desee adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5° de la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las Leyes respectivas.

Hay una situación importante a destacar en éste artículo, pues hace mención a una adherencia únicamente respecto a Participaciones Federales y no así de Aportaciones Federales, situación considerada como subsanada en la propia Ley, por el acto de ser mencionadas dentro del Capítulo V de los Fondos de Aportaciones Federales, aunque no está por demás el mencionar la carencia por parte del Legislador a la circunstancia anteriormente aludida.

### f.1.1 Participaciones Federales (Ramo28).

Siguiendo con la frecuencia de ideas expresadas en líneas anteriores, en cuanto a lo detallado a las Participaciones Federales en el artículo 2º, la descripción de las mismas para con los Municipios comienza a en el segundo párrafo de la fracción II del citado precepto legal, con la referencia de que el Fondo general de Participaciones se adicionará con un 1% de la Recaudación Federal Participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstos se coordinen en materia de derechos<sup>54</sup> (pero quedando siempre según el artículo 10-B de la Ley, la facultad para las Entidades Federativas de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sin la obligatoriedad de coordinarse en materia de Derechos) y previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos del artículo 10-A<sup>55</sup> de la Ley. Del porcentaje citado, se repartirá entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos, asimismo el Fondo incrementará con el por ciento que representen en la recaudación Federal participable. Los Ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso. Así, a lo largo de todo el Capítulo I, la Ley hace la descripción de las Participaciones Federales a las cuales es acreedor el Municipio y que se detallan a continuación:

I.- Las Entidades Federativas adheridas al sistema de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenio de colaboración Administrativa en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, supuesto en el cual la Entidad de que se trate recibirá

---

<sup>54</sup> Por Derechos se entiende en la Ley de Coordinación Fiscal, como las contribuciones que tengan las características de Derecho conforme al Código Fiscal de la federación y la Ley de Ingresos de la Federación, así como las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tenga la característica de Derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

<sup>55</sup> El referido artículo hace mención a que las Entidades que opten por coordinarse en Derechos, no mantendrán en vigor Derechos Estatales o Municipales como lo son Licencias de Construcción, Licencias para lotificar terrenos, Licencias para conducir vehículos, Registro Civil, Registro de la Propiedad, Actos de Inspección y Vigilancia y las demás previstas en el propio precepto legal.

el 100% de la recaudación que se obtenga por éste Impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la Entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determiné la Legislatura respectiva.

II.- El artículo 2-A de la Ley, señala la forma en la cual los Municipios participarán en el rendimiento de las contribuciones detalladas de la forma siguiente:

II.1.- Respecto a la proporción de la recaudación Federal participable, los Municipios participarán con el 0.136% de la Recaudación Federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él, de los bienes que se importen o exporten, siempre que la Entidad Federativa de que se trate, celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones referidas dentro de la presente fracción; en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

II.2.- Respecto a la proporción de la recaudación Federal participable, los Municipios participarán con el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el Impuesto General en Exportaciones de Petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y Municipios referidos en líneas anteriores.

II.3.- El 1% de la Recaudación Federal Participable los Municipios participaran:

II.3.1.- El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal; el 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de Derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la Ley.

II.3.2.- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomentos Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de Derechos, siempre

que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la Ley.

Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de Derechos. Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos señalados en los puntos II.1 y II.2 se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios.

II.3.3 El 0.44% restante sólo corresponderá a las Entidades Federativas que se coordinen en materia de Derechos y será distribuido conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano, en los términos del procedimiento que sea determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las cantidades recibidas por éste concepto, serán entregadas íntegramente por los Estados a sus Municipios.

III.- El artículo 3° de la Ley, manifiesta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación, el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del Fondo General y del Fondo de Fomento Municipal, para cada ejercicio Fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

IV.- El artículo 3-A manifiesta el porcentaje que le corresponderá a los Municipios respecto a su participación de la recaudación que se obtenga del Impuesto Especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho Impuesto sobre los bienes que a continuación se detallan, conforme a las proporciones siguientes.

IV.1.- De la recaudación si retrata de Tabacos labrados, los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

V.- Del artículo 3-B se desprende que los Municipios de los Estados participaran con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen

en la sección tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a partir del 1° de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de autoridades Municipales. La Federación establecerá los mecanismos para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro así como para coadyuvar con la Federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen en éste régimen.

Los Municipios recibirán ésta participación durante todos los ejercicios fiscales en los que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de éstos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la sección tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a partir del 1° de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de autoridades Municipales, los Estados con el 10% y la Federación con el 15% de dicha recaudación. Ésta participación se distribuirá directamente con base en el Impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.

VI.- En el artículo 4 de la Ley, se crea una reserva de contingencia consistentemente en un monto equivalente al .025% de la recaudación Federal Participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio Fiscal y se utilizará para apoyar aquellas entidades cuya participación total en los fondos del Fondo General y de Fomento Municipal, esto apegándose a las reglas que para el caso la Ley exige.

VII.- Dentro del artículo 6° de la Ley, se habla acerca de las Participaciones Federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubríselas. Las Legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante

disposiciones de carácter general. La federación entregará las Participaciones a los Municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento, la Federación hará entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la comisión permanente de Funcionarios Fiscales. Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal. Las Participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones salvo lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

VIII.- El artículo 8° dice que para efectos de las Participaciones a que la Ley, se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de Leyes sobre Ingresos Federales.

IX.- El artículo 9° refiere que las participaciones que correspondan a los Municipios, son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición del Municipio en éste caso, ante la secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de obligaciones y empréstitos de Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes Participaciones para responder a sus compromisos.

Los Municipios efectuaran los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación d sus Participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de Registro establecidos en sus Leyes estatales de deuda. Asimismo procederán las

compensaciones entre las Participaciones Federales e incentivos de los Municipios y las obligaciones que tengan la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la propia Ley de Coordinación Fiscal lo autorice.

X.- El artículo 9-A establece que la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos Municipios donde se ubiquen dichos puentes o en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente. La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado o por el Municipio o cuando así lo acordaren por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la Aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos, que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate, la Aportación federal se distribuirá como sigue: Municipios 50% y Estados 50%.

Para que un Municipio donde exista un puente o varios pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de lo menos un 50% mas uno de la recaudación potencial de su Impuesto Predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; el Municipio buscará con la Federación cumplir con éste requisito, por medio de un convenio de mejora recaudatoria de la Hacienda Pública Local, para poder aplicar a la creación de éstos fondos en el ejercicio Fiscal siguiente. Si al haber firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50% la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio, si en el momento de firmar nuevamente el convenio, el Municipio se encuentra en éste supuesto, no será sujeto de refrendo el convenio citado hasta no cumplir nuevamente con el nivel recaudatorio exigido y hasta el próximo ejercicio Fiscal.

Aquí la Federación crea un sistema de incertidumbre, por el hecho de que los ingresos del Municipio en nuestro país (así como los de cualquier Entidad

Federativa) en su mayoría son Federales, con éste tipo de sanciones el mismo queda en una incertidumbre total de aflicción e indefensión.

#### f.1.2 Aportaciones Federales (Ramo 33).

Las Aportaciones Federales se encuentran reguladas en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y como se hizo en el apartado anterior se comenzará hacer la mención de cada una de ellas de la siguiente manera:

I.- El artículo 25 de la Ley refiere a que se establecen como las Aportaciones Federales, los recursos que la Federación transfiere a las Haciendas Públicas de los Municipios en algunos casos, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley, respecto del fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; dichos fondos se integrarán, distribuirán, administraran, ejercerán y supervisarán de acuerdo a lo establecido en el presente Capítulo de estudio.

II.- El artículo 32 establece que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con los Recursos Federales por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5% de la Recaudación Federal Participable a que se refiere el artículo 2° de la Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio Presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la Recaudación Federal Participable el 2.197% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Este Fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin mas limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines establecidos en el artículo 33 de la Ley.

III.- El artículo 33 dice que las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social reciban los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a

inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros de:

III.1 fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización Municipal, electrificación rural y de Colonias pobres, Infraestructura Básica de Salud, Infraestructura Básica Educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, infraestructura productiva rural y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Los Municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de Desarrollo Institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social y el Municipio de que se trate.

Adicionalmente los Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo, y respecto a dichas Aportaciones los Municipios deberán:

III.1.1 Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.

III.1.2 Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento, evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

III.1.3 Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

III.1.4 Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida, en el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados.

III.1.5 Procurar que las obras que realicen con los Recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

IV.- El artículo 35 establece que los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual

a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter distributivo de éstas Aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello utilizarán la información estadística mas reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos e que la disponibilidad de información no permita la publicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables:

IV.1.- Población ocupada del Municipio que reciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición.

IV.2.- Población Municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación.

IV.3.- Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle respecto de la población Estatal sin el mismo tipo de servicio.

IV.4.- Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

El Estado para poder aplicar las fórmulas anteriores se auxiliara de la Secretaría de Desarrollo Social, para que ésta publique en el Diario oficial de la Federación, las variables y fuentes de información disponibles a nivel Municipal para cada Estado.

Los Estados con previo convenio con la secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal para cada Municipio, debiendo publicarlas e informarles por su parte a los Municipios en su respectivo órgano de difusión oficial, a más tardar el 31 de enero del ejercicio Fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento. Asimismo, los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que le corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la Ley.

V.- El artículo 36 preceptúa que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con Recursos Federales, de la siguiente manera:

VI.1 Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2° de la Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio Presupuesto, como base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los estados, de manera ágil y directa sin mas limitaciones, ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de la Ley.

Los Gobiernos Estatales deberán publicar en su respectivo periódico oficial las variables y las fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio por concepto de éste Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año. Para efecto del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos que se refiere el segundo párrafo del artículo 7° de la Ley.

VI. El artículo 37 habla acerca de las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se destinará exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, ya que los Municipios lo recibirán a través de los Estados, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculada a la Seguridad Pública de sus habitantes, teniendo los Municipios las mismas obligaciones a las marcadas en el artículo 33 de la Ley.

VII.- El artículo 38 marca que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios a que se refiere el punto marcado como VI.1 en la presente investigación del artículo 36, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística mas reciente que al efecto que emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Las Entidades a su vez distribuirán los

recursos que correspondan a sus Municipios, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios.

VIII.- En el artículo 46 se establece lo Concerniente a la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, diciendo que las Aportaciones y sus accesorios que con cago a los Fondos a que se refiere éste Capítulo que reciban en su caso los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente establecidos, pues dichas portaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos Municipales que las reciban, conforme a sus propias Leyes, por tanto deberán de registrarlas como Ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos como se ha dicho en la Ley. En ese orden de ideas, el control y supervisión del manejo de los recursos referidos con anterioridad quedarán a cargo de las siguientes autoridades en las siguientes etapas:

VIII.1 Desde el inicio del proceso de Presupuestación, en términos de la Legislación Presupuestaria Federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas corresponderá a la Secretaría de la Función Pública.

VIII.2 Recibidos los recursos de los Fondos de que se trate por los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los gobiernos Municipales según corresponda, sin que la supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.

VIII.3 La fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias Leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en ésta Ley.

Cuando las autoridades Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los fondos no han sido

aplicados a los fines que por cada Fondo se señalen en la Ley, deberían hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso local, detecte que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en ésta Ley, deberá hacerlo del conocimiento de inmediato de la Contaduría mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y si para el caso previsto se incurre en responsabilidad administrativa, civil, penal por parte de los servidores públicos Federales o locales, serán determinadas y sancionadas por las autoridades Federales o Locales, según corresponda conforme a las etapas referidas en el presente Capítulo de conformidad con sus propias Legislaciones. De todo lo anterior se arguye, que la Ley de Coordinación Fiscal es en demasía compleja para su análisis, dando por resultado un factor totalmente determinante para la comprensión de los gobiernos de los Ayuntamientos que muchas veces no cuentan con el conocimiento necesario para poder desarrollar todo lo comprendido en la propia Ley, acaeciendo en una suma de errores y fallas por parte de los gobierno de los Ayuntamientos de México.

## **g) CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.**

### **g.1 Concepto de Controversia Constitucional.**

Sin la necesidad de entrar totalmente en todas las características concernientes a las Controversias Constitucionales, por la situación de dedicarle más adelante, todo un capítulo en la presente investigación, y que por consiguiente sólo se abocará a referir el concepto de las mismas, diciendo que “las Controversias Constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter Municipal y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos

no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o los actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política<sup>56</sup>.

## g.2 Partes en la Controversia Constitucional.

La fracción I del artículo 105 constitucional señala; en sus diversos incisos, las partes que pueden plantear la correspondiente acción procesal que se deduce en las controversias constitucionales; las partes en comento se enumeran a continuación:

- 1.- La Federación y un Estado o el Distrito Federal.
- 2.- La Federación y un Municipio.
- 3.- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal.
- 4.- Un Estado y otro.
- 5.- Un Estado y el Distrito Federal.
- 6.- El Distrito federal y un Municipio.
- 7.- Dos Municipios de diversos Estados.
- 8.- Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 9.- Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 10.- Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 11.- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

---

<sup>56</sup> V. CASTRO Juventino, *"El Artículo 105 Constitucional"*, Editorial Porrúa, 4ª edición actualizada, México 200, p.p. 61 y 62.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO HISTÓRICO**

**SUMARIO:** a) La Polis Griega, b) El Municipio en Roma, c) El Municipio en España, d) El Municipio en México, d.1 El Calpulli, d.2 El Municipio en la Época Colonia, d.2.1 Fundación del Municipio de la Veracruz, d.2.2 El Municipio Colonial, d.3 El Municipio y la Independencia, d.3.1 La Constitución de la Monarquía Española en 1812 "Constitución de Cádiz", d.3.2 Constitución para la libertad de la América Latina "Constitución de Apatzingán", d.3.3 Acta Constitutiva y Constitución Federal de 1824, d.3.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, d.3.5 La Constitución de 1857, d.3.6 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, d.4 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, d.4.1 El Congreso Constituyente de 1916-1917, d.5 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1933, d.6 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1976, d.7 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1977, d.8 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983, d.9 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1999.

#### **a Polis Griega.**

“Considerada la cuna de la civilización moderna, Grecia en la antigüedad no era un Estado único como en la actualidad lo es. Existían diversos y pequeños Estados en diversas situaciones, se unían para fines comunes de defensa, de comercio. A ello, contribuyó su especial entorno geográfico de montañas y mar, dentro de esa comunidad, brillaron por luz propia, Esparta y Atenas, consideradas las ciudades-estado del mundo antiguo por excelencia<sup>57</sup>”. Esparta, por su parte, “fue una gran ciudad-estado de corte militar y con una profunda y arraigada disciplina, con una sociedad dividida en clases sociales, conformada por un régimen político monárquico-aristocrático, pues eran los reyes quienes ejercían el poder apoyados por un consejo integrado por 30 miembros, en general la ciudad-espartana, se distinguió y trascendió a la historia, no por sus legados sociales o políticos, sino por su tradición militar lo cual en su momento hizo de los espartanos los soldados de Grecia<sup>58</sup>”. Atenas por su parte es considerada como el ejemplo clásico de todo Estado de la antigüedad, al ser de igual forma tachada como la matriz de la antigua Grecia. La diferencia entre Atenas y Esparta (ésta como una ciudad-estado agrícola militar) fue el desarrollo ateniense basado en un desarrollo político, social, cultural y económico, en síntesis Atenas fue la cuna de las ideas políticas y filosóficas.

---

<sup>57</sup> GONZÁLEZ JIMENEZ Arturo, ob. Cit. p. 22.

<sup>58</sup> Ibidem, p.p. 22 y 23.

En ese sentido de ideas, nos topamos con una necesaria de mencionar, y la cual es, como tal, la Polis Griega y se puede considerar como el origen del Municipio. Es indudable el apreciar que por los perfiles de las instituciones urbanas griegas fueron la base para que las *civitates* municipales romanas adquirieran sus propias características, abreviando, simplemente sirvieron como su antecedente. Así, la Polis Griega se conformaba por:

- a) “10 estrategas encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.
- b) 10 Astinomios que cuidaban de la policía.
- c) 10 Agoranomios responsables de los mercados.
- d) 15 Sitofilaquios que vigilaban la renta del trigo.
- e) 15 Metronomios encargados de las pesas y medidas.
- f) 10 Custodios del tesoro.
- g) 11 encargados de ejecutar las sentencias<sup>59</sup>”.

## **b) EL MUNICIPIO EN ROMA.**

La doctrina considera que en Roma surge como tal el Municipio como una institución político-administrativa. La estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma Exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos<sup>60</sup>.

La historia romana se divide en tres periodos, considerados desde su inicio con la *monarquía* con la cual se fundó Roma, siguiéndole la instauración de Roma en una República hasta la proclamación de Octavio como emperador dando origen así al imperio tanto en Occidente como en Oriente culminando con la caída de Constantinopla bajo la dominación Turca.

Por el contrario de los griegos con su preferencia hacia el concepto de polis, los romanos carecieron de una denominación unitaria para sus comunidades

---

<sup>59</sup> QUINTANA ROLDAN Carlos F. ob. Cit., p. 31.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 31.

urbanas. “El término *urbs* se usó casi siempre sólo para designar a la propia Roma y a lo sumo para las colonias fundadas bajo el ejemplo de Roma, *oppidum* fue la expresión más generalizada para las antiguas ciudades, que después se generalizarían a *civitates*<sup>61</sup>”.

“Ya dentro de los últimos años de la monarquía se inicio el uso del concepto *municeps* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobretodo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones<sup>62</sup>”. Roma al notar el poderío de su expansión se dio cuenta de la necesidad de estar más en contacto de sus súbditos es por ello que creo al Municipio.

Los municipios en Roma no tuvieron uniformidad, sino por el contrario existió una amplia variedad municipal dependiente en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar tanto en su estado de República como de Imperio, en su extensión territorial y dominio de prácticamente todo el mundo conocido de la antigüedad; en ese orden de ideas en Roma se encontraban los siguientes municipios:

*I “Municipio socii.-* que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipio cum sufragio*.

*II Municipio foederata.-* que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio; otros permanecieron en calidad de *municipio sine sufragio*.

*III Municipio coercida.-* también conocidos como *municipio coerita*, resultantes de la dominación militar. A éstos, Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o

---

<sup>61</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 32.

económica para el Imperio. Desde luego carecían del *ius suffragii* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma<sup>63</sup>”.

El Municipio comprendía a la ciudad principal, así como una extensión muy variable de terreno (*territorium*) en donde se asentaban algunos núcleos de población en ocasiones considerables, como aldeas (*vici*), grupos de casas diseminadas (*pagi*), centros de reunión (*conciliabula fora*) o fortificaciones (*castella*), todos sometidos a la autoridad del Municipio<sup>64</sup>. El Municipio fue un motor extraordinario en las colonias romanas, por que así lo consideraron no solo los romanos sino también las circunstancias de su tiempo.

“El pueblo del Municipio (*populus municipio*) se componía, en primer lugar, de los “munícipes” o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción, o por haber sido honrados con éste título por la Curia. Solo los munícipes tenían la plenitud de derechos de la ciudad. Los *incolae* o domiciliados, estaban obligados a pagar las cargas (*munera*) pero no podían desempeñar cargos curiales<sup>65</sup>”.

“Tanto los munícipes como los domiciliados estaban sometidos a diversas cargas u obligaciones. Unas eran de tipo personal, como obligaciones de auxilio y defensa; y otras de tipo patrimonial, como pagar las contribuciones del erario municipal. Finalmente los transeúntes u *hospites*, estaban ajenos a la vida municipal. La Curia fue el órgano más importante de la organización del Municipio romano; al igual que el Senado en Roma, a la Curia le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros, los *decuriones*, eran la clase más elevada de la ciudad. El número de *decuriones* fue variable según la importancia de las ciudades<sup>66</sup>”.

“Al mando de los Magistrados y funcionarios se encontraban una serie de empleados subalternos, como los *lictores* (alguaciles); los *viatores* o mensajeros;

---

<sup>63</sup> Ibidem, p. 33.

<sup>64</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>65</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>66</sup> Ibidem, p. 34.

los *librarii* o tenedores de libros; etc<sup>67</sup>". Por otra parte en Roma siempre se conservó la costumbre municipal de designar a un patrono, "siendo de aceptación del pueblo, de dicho funcionario viene la figura de los patronazgos de las ciudades, encabezaba la lista de los decuriones en el *Album Decuriorum*, instrumento bibliográfico empleado como memoria o bitácora de los asuntos municipales. Ya durante la etapa del Bajo Imperio romano, el pueblo ya no se mostró entusiasta para con los cargos municipales, dada la circunstancia de la onerosidad de los mismos, en contraste con la precaria situación de sus erarios, dando origen a la desaparición de diversos cargos municipales, sobreviviendo a esos cambios solamente la Curia como órgano de gobierno, mismo que con el paso del tiempo de manera sumamente lógica se convertiría en el antecedente directo de los ayuntamientos municipales<sup>68</sup>", dando como resultado un claro ejemplo de la representatividad vivida en Roma.

Como en toda actividad jurídica desarrollada por la cultura romana, se preocuparon por llevar a cabo la actividad municipal de la forma más controlada posible, tal control en aquellos días como en los de la actualidad se hizo por medio de los llamados *ordenamientos romanos* detallados a continuación:

- a) "La *Lex Papiria* o Código Papiriano que data de la época de Tarquinio el Soberbio.
- b) La *Lex Julia de Civitates* del año 90 A.C. del Cónsul Julius Ostius, según la cual los aliados de Roma que le habían sido fieles en la guerra, obtenían el derecho cívico latino.
- c) La *Lex Plautia-Papira* del año 89 a.C., que amplió la prerrogativa del derecho cívico a otras comunidades.
- d) La *Lex Malacitana* y la *Lex Salpesana* entre los años 84 y 82 a.C. que regularon los Municipios de esas regiones.
- e) La *Lex julia Municipales*, emitida por Julio Cesar en el año 45 a.C. que pretendió unificar los sistemas administrativos de los de los municipios romanos, para evitar la dispersión existente.

---

<sup>67</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>68</sup> Ibidem, p. 35.

- f) Otros ordenamientos como la *Lex Municipales Tarentina* (41 a.C.); la *Lex Rubria de Galia Cisalpina* (42 a.C.); la *Lex Colonia Genetivae Juliae* (44 a.C.)
- g) El *Libro L. del Digesto*, contiene un aplo desgloce de los derechos del Municipio, de acuerdo a las sentencias de los jurisprudentes<sup>69</sup>.

### c) EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

Roma al ser el imperio más grande y poderoso de la antigüedad en el continente europeo tuvo bajo su dominio a diversos pueblos, tal circunstancia no fue la excepción en la Península Ibérica. Por tal acontecimiento, el imperio se vio en la necesidad de nombrar a dos procónsules romanos para encabezar el mando de las dos provincias con las cuales se le dividió a Hispania, denominadas como la ulterior y la citerior, comenzando con un múltiple de colonias latinas en el territorio de la Península. Dentro de ésta parte de la historia hispánica se puede encontrar con un acontecer de suma importancia para México, pues se crea el primer municipio extratálico fundado por Roma que entró en la confederación de ciudadanos romanos cuyo nombre fue Cádiz.

En base a lo anterior es sumamente fácil resaltar la influencia romana en la integración de las municipalidades ibéricas, “debido a tal influencia le deben su nacimiento y estructura a los imperialistas itálicos teniendo en un tiempo posterior sistemas municipales de origen romano y cuyos ejemplos se pueden tomar al surgimiento del municipio de Cesar Augusta en cuya posteridad se transformaría en la actual Zaragoza o en su caso la municipalidad de Valentía para de forma posterior ser Valencia<sup>70</sup>” y así en cada caso respectivo. Las autoridades y funcionarios se acogieron de igual manera de las propias del municipio latino, conteniendo como órgano de gobierno a la Curia, así como los *duunviros*, los ediles, los cuestores y cuantas figuras necesarias para su conformación como ya se ha estudiado en el presente capítulo, dando por

---

<sup>69</sup> Ibidem, p.p. 35 y 36.

<sup>70</sup> Ibidem, p. 36.

resultado la suposición de la fortaleza respecto a la integración de Hispania al sistema jurídico y político de la metrópoli romana.

La historia europea nos hace referir a la siguiente cuestión del acontecer del imperio sobre su situación político así como militar al iniciar su declive, pues en la medida en que Roma comienza a perder el control de los dos aspectos anteriormente mencionados de las provincias de la Península Ibérica por motivo de las reiteradas acechanzas de las tribus de los pueblos germanos, cuyos ataques podrían afirmarse como verdaderas epidemias provenientes del norte de Europa, las municipalidades españolas fueron perdiendo también su antigua estabilidad y eficacia, teniendo una mezcolanza étnica-racial para culminar con la aparición de nuevas costumbres de carácter primitivo respecto al ya logrado bajo el mando del imperio, cuyos motes sólo darían origen a una nueva organización.

En lo inicios del año 300 d.C. Hispania comienza a sufrir los ataques reiterativos surgidos con motivo de las terribles invasiones que les correrían a lo largo de todo ese siglo hasta principios del subsecuente; “así, la Península Ibérica fue testigo de una victoria más de una raza sobre de otra puesto que los visigodos derrotan los germánicos en un ejemplo más de lo posterior, pues de ésta surgirían otras batallas mas por la dominación de tierras hispánicas. Cabe resaltar una cuestión trascendental en ésta parte de la historia, la Europa Imperialista tal como la instituyeron los romanos en cuanto a su estructura político-administrativa dejó una huella entrañable, cuya característica se le puede referir como de “romanización” respecto a las tribus dominadas a lo largo de todo el continente, tuvieron tal eco que terminaron por adoptar una multiplicidad de costumbres y reglas latinas vertidas en códigos como el de Eurico, donde se pueden encontrar por ejemplo la *Lex Romana*, o el código de Teodorico llamado *Edictum Theodorici*<sup>71</sup>”. En contraposición a lo recién expuesto, los cambios tan drásticos de formas de gobierno derivados de los múltiples cambios de poder instaurados debido a las distintas formas de dominación, las instituciones arraigadas en Hispania bajo el precario y

---

<sup>71</sup> Ibidem, p. 37.

decadente Municipio romano se convirtieron en una variada gama de las mismas. Los tiempos cambiaron drásticamente, “por el simple hecho de que la cultura típicamente urbana de los romanos, se vio de pronto desaparecida frente a las organizaciones tribales, casi primitivas, de características más rurales. Así pues, bajo la influencia de los Visigodos se pueden destacar dos instituciones municipales como son: el *Conventus publicus vicinorum* y el *Placitum*<sup>72</sup>”.

Siglos más tarde apareció la incursión del pueblo moro sobre las tierras ibéricas y cuya denominación de influencia árabe tiene un doble carácter, pues dentro de la cultura islámica a todo pueblo practicante de ésta fe se le debe denominar árabe por tener la obligación de seguir lo instaurado por su profeta Mohammed no siendo otra cosa que el tener que autodenominarse árabe, pues ésta era la nacionalidad del profeta así como el de comunicarse con su idioma, el árabe. Y es a éste respecto que muy poco se ha estudiado sobre la influencia que la cultura árabe tuvo sobre las instituciones municipales, sin embargo la ocupación de siete siglos, que corrió del año 711 al 1492 d.C. indudablemente que aportó elementos ala organización general de la sociedad española. El municipio visigodo, prácticamente desapareció y sobreviviendo en sus elementos esenciales bajo las Curias parroquiales se transformó por completo. Bajo la dominación árabe se admiten tres grandes etapas; la de los Emiratos dependientes del califato de Bagdad; la del Califato español; y la de los llamados reinos de Taifas.

Las ciudades, los pueblos y las aldeas españolas, absorbieron en una forma profunda, la institución municipal impuesta durante varios siglos de dominación romana, que después se vio influenciada de alguna manera por la dominación visigoda, así como la germana y la árabe pero el Municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio romano. La dominación árabe, no cambió fundamentalmente la estructura municipal y los reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, esto en su momento se conoció como fuero

---

<sup>72</sup> Ibidem, p. 37.

municipal y era la Ley que establecía los derechos de cada localidad, y de alguna manera, los fueros municipales constituyeron reglas que protegían a las municipalidades de los abusos de los señores feudales.

“En España se siguió la costumbre de llamar a las legislaciones forales con el nombre de cartas-pueblas, que en algunos casos otorgaban los reyes y algunos nobles a las ciudades, en reconocimiento de la colaboración en la guerra de reconquista contra los árabes. Los estatutos de las ciudades y poblaciones de la España Medieval en los que se recogían las prerrogativas, privilegios o exenciones que disfrutaban sus habitantes, se conocieron precisamente como Fueros Municipales, también llamados Cartas-Pueblas<sup>73</sup>”. Los privilegios o fueros municipales obedecieron en mucho a las actividades de la Reconquista en las que los reyes hispanos se enfrascaron por largos siglos. La lucha de moros y cristianos habría de influir profundamente en la cultura y costumbres españolas que nos trasladarían después con la Conquista y la Colonia. Efectivamente, en la medida que los soberanos deseaban ganarse el apoyo de las ciudades y sus habitantes en sus tareas guerreras, ofrecían y otorgaban concesiones, exenciones o privilegios.

“Muchos de los fueros municipales solamente eran copia de los correspondientes a las ciudades principales, seguramente el profundo sentido regionalista de muchas áreas de la Península Ibérica encuentra su explicación, entre otras muchas, en la comunidad de fueros que gozaban las ciudades cercanas, que más tarde darían origen a las provincias y regiones del Estado Español contemporáneo<sup>74</sup>”. En tal virtud, se distingue de una forma sumamente clara la manera por la cual el Municipio español se fue fortaleciendo así como acreditando su validez en los aspectos sociales, políticos, económicos y jurídicos en la medida que la Reconquista se extendía por toda la Península Ibérica. Los fueros ayudaron ampliamente a consolidar el sentido local de vecindad gracias a las prerrogativas de sus contenidos. Por esa circunstancia, al poder encontrar por fin una estabilidad dentro del país hispánico respecto a

---

<sup>73</sup> Ibidem, p. 41.

<sup>74</sup> Ibidem, p.42.

la forma de gobierno instituido aproximadamente desde el siglo X hasta principios del siglo XIII, la evolución de las instituciones comunales fue creciente. Era el apogeo municipal: la autonomía que gozaban, la poca dependencia de otras autoridades, las prerrogativas de sus fueros, sus atribuciones, las funciones desempeñadas para con el pueblo y cuantas actividades necesarias para su funcionamiento hacían de aquellas corporaciones modelos de democracia y participación.

Una circunstancia significativa en ésta etapa de la historia española en contraste con la nuestra contemporánea y cuya razón de ser de la presente investigación es fortalecer al Municipio en cuanto a sus atribuciones es que en esos siglos conocidos como de oro del municipalismo tendrían un rápido final en la medida que se consolidaba la Reconquista. El nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos, trayendo como efecto, entre otros, el paulatino sometimiento de los municipios al poder del rey. “De esa forma fue decayendo el esplendor municipal, los soberanos de las diversas comarcas tenían cada vez más intervención en asuntos municipales. Dicho estado de cosas, generó fuerte inconformidad de los Municipios, surgiendo el llamado “movimiento de los comuneros” que culminó en los inicios del siglo XVI; en 1519 teniendo como sede la ciudad de Toledo, la Junta de el 31 de octubre de 1520, culminando ésta en la famosa batalla de los campos de Villamar comuneros incitó a las poblaciones a promover acciones en contra de las órdenes autoritarias e intervencionistas de Carlos V. En 1520, de nueva cuenta la Junta redobló sus esfuerzos en Avila. El rey declaró la guerra a los comuneros en abril de 1521, con la total derrota de los comuneros y con la ejecución de sus principales líderes. El Municipio español peninsular cayó en franca decadencia, sin embargo, habría de florecer nuevamente en las tierras americanas cuya conquista comenzó coincidentemente en esos años<sup>75</sup>”. Desgraciadamente, tal pareciera que tal

---

<sup>75</sup> Ibidem, p. 44.

acontecimiento se está reflejando después del paso de los siglos en el Municipio mexicano.

#### **d) EL MUNICIPIO EN MÉXICO.**

##### **d.1 El Calpulli.**

A finales del siglo XV y principios del XVI, las tierras del continente americano se encontraban pobladas por una multiplicidad de tribus con culturas muy diversas. Siglos atrás en las regiones del centro de América había florecido la cultura Maya cuyo esplendor dejó monumentales construcciones, aunque tiempo después desapareció sin dejar rastro del por que de su extinción. Sin embargo, la civilización y cultura dominante en la meseta central de las tierras bajas del norte de América era la conocida como mexicana o azteca, cuya capital (Tenochtitlan) fue la ciudad más importante de toda la región. "La fundación de Tenochtitlan data aproximadamente del año 1325 d.C. y se desarrolló sobre una isleta del lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la Leyenda encontraron a un águila devorando a una serpiente<sup>76</sup>".

"Los reinos de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan integraban la Triple Alianza conocida como imperio mexicano o mexicana. El reino de México-Tenochtitlan era el más poderoso de la alianza y su influencia y poderío se extendía por toda la parte central y sur de lo que ahora es la República Mexicana, dominando éste vasto territorio con notable energía y crueldad mediante el cobro de tributos y vidas para los sacrificios religiosos<sup>77</sup>".

Entre los Aztecas los "calpullis" eran parte de una tribu a su vez organizada políticamente por el Derecho Consuetudinario, mismos que los estructuró sobre la base del respeto a su Autonomía interior y a su actividad económica, Autárquica; el Gobierno Municipal de los Calpullis además designaba a sus

---

<sup>76</sup> Ibidem, p.p. 45 y 46.

<sup>77</sup> Ibidem, p. 46.

propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter Administrativo y Judicial. En los pueblos aborígenes que habitaron el territorio nacional, se descubre el fenómeno Municipal. El Municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra en común, por lo que el Municipio Primitivo era de carácter Agrario. Los grupos organizados de parientes entre los nahuas se denominaban CALPULLI y los nexos políticos se hicieron a través de alianzas, federaciones y la forma de Gobierno mediante los consejos; que eran emanados de la alianza de familias emparentadas, el Concejo se integraba por los jefes de dichas familias que eran ancianos y a través de los clanes formaban la Tribu (Conglomerado de Linaje), y después se sobreponen a la existencia del Municipio Natural de carácter Agrario el Clan Totémico; que éste tipo de comunidad fincado en lazos tribales, que adquiere ya las características del Municipio Político, que se desarrolla en un área de interinfluencias de una organización Estatal; Tenochtitlán se formó con numerosos clanes totémicos compuestos por los llamados Calpullis o "Municipios Naturales" que se agruparon en cuatro secciones, cuarteles o barrios en que se dividió la Ciudad Azteca. Formaban los Calpullis parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el Derecho Consuetudinario, mismos que concaminadamente los estructuró sobre la base del respeto a la Autonomía interior y de su actividad económica autárquica. "El Gobierno Concejil de los Calpullis además designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter Administrativo y Judicial, mencionando TEACHCAULT o "pariente mayor", que era una especie de Consejero y Sabio, los Tequitlatos que dirigían el trabajo comunal, los Calpizques, que recaudaban el tributo<sup>78</sup>", los Tlacuilos que fungían como escribanos o pintores jeroglíficos y los Topiles, que eran los gendarmes.

---

<sup>78</sup> Ibidem, p. 47

También los Calpullis como grupos componentes de la tribu, acreditaban representantes al Concejo Tribal, interviniendo así en la expresión de la voluntad popular, cuando menos a lo que concurría a la designación del Tlatoani y del Tlacatecuhtli, que era respectivamente, el Gobernador y el jefe militar del pueblo. El Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues no obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose mas como basadas de conceptos derivados del parentesco y de la religión. No obstante lo anterior, no podemos dejar de reconocer que ésta organización ha tenido influencia muy clara en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida el propio municipio, sobre todo del de carácter rural.

#### d.2 El Municipio en la época Colonial.

Se puede determinar que el régimen Municipal indígena no contrariaría los fundamentos ideológicos del Derecho Español que se trasplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado y por lo tanto obedecido durante la Colonia, así Carlos V, mediante Cédula del 6 de Agosto de 1555 dispuso que las costumbres institucionales del territorio de los pueblos indios fuera respetado por el sistema jurídico político, con que se organizaran las tierras descubiertas y descubribles; por lo que hasta el siglo XVII existieron en la Nueva España el Municipio Indígena y el Español, y en el Siglo XVIII surge el "Municipio Castizo", regido en parte por las practicas y costumbres aquí nacidas, y por la influencia de los criollos en el control de los Ayuntamientos.

Por otra parte, es realmente destacable el analizar la forma por la cual se da nacimiento al Municipio no solamente en México sino en toda América, desde la instauración del Municipio de Veracruz junto con todas las acciones de tipo jurídico-políticas simbolizantes de tal acto, dejando muy marcado la conformación del órgano gubernamental en estudio desde éste momento de

inicio de conquista y durante la Colonia bajo las reglas expuestas en el párrafo anterior.

#### d.2.1 Fundación del Municipio de la Veracruz.

“En 1519 vino a estas tierras Hernán Cortés, aún en contra de la voluntad del gobernador Velásquez quien inclusive pretendía relevarlo del mando de la expedición; sin embargo, es importante destacar que con anterioridad hubieron otras incursiones como la de Francisco Hernández de Córdoba en 1517 y la de Juan de Grijalva quien en 1518 llegara hasta las playas de San Juan de Ulúa, isla que denominó Santa María de las Nieves y que fue el primer nombre español de una población en México<sup>79</sup>”.

“Cortés, después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, finalmente decidió desembarcar en el área antes mencionada de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz. Consciente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el Gobernador Velásquez y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, aprovechándose del Derecho Castellano, especialmente el texto de las Siete Partidas que conocía bien, pues había cursado algunos estudios de Leyes en Salamanca, procedió a fundar el 22 de abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, el primer Municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz. Ese día era viernes Santo de allí el nombre, por conmemorarse la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo<sup>80</sup>”. La fundación de Veracruz, además de dar elementos a Cortés para su legitimación, le permite ejercer el derecho de conquistar nuevas tierras. Es necesario hacer la consideración pertinente respecto a que Cortés obedeciendo más a un sentido de orden jurídico, “Cortés entonces nombro alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del Emperador, su señor natural; y les entregó después las varas, y puso nombre al concejo de la Villa Rica de la Vera cruz, porque el viernes de la Cruz habían entrado en aquella tierra. En

---

<sup>79</sup> Ibidem p. 48.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 49.

ese momento histórico, la trascendencia del Municipio fue de tal envergadura que sirvió de base para legitimar tanto la expedición de Cortés para la conquista de todo un Continente sin considerársele siquiera como un rebelde.

En ese orden de ideas, se puede deducir a contraste lo siguiente, por una parte no es posible determinar las motivaciones subjetivas que determinaron la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz o por otra parte si la fundación fue producto de su aguda perspicacia jurídica, lo cierto es que con la creación de aquel municipio, bajo las reglas del Fuero de Castilla, legitimó Cortés el mando de la expedición dadas las deficiencias de su mandato de Cuba. Por otra parte, la pretensión de Cortés fue transformar su hasta entonces furtiva encomienda, por la investidura legal que le otorgaba el cabildo a nombre del Soberano.

#### d.2.2 El Municipio Colonial.

Derrotado el Imperio Azteca es consumada la conquista española para dar inicio a la Colonia mediante un plan de reconstrucción así como de reestructuración del gobierno en la denominada “Nueva España”, pues la ciudad de Tenochtitlan se encontraba en condiciones lamentables tanto en su aspecto como en su vida social, convertida en un lugar inhabitable a causa de la extrema insalubridad. Las epidemias hacían mayores estragos a las ocasionadas por la propia guerra y es por estas razones por las que Cortés y sus allegados deciden instalar sus bases en Coyoacán y ahí crear la sede de lo que sería el primer cabildo encargado del gobierno hispano. A partir de entonces y sin enemigos importantes, los españoles llevaron adelante la conquista de los demás pueblos de México. “Es en ese Ayuntamiento por el cual se impartió el sistema de Capitulaciones, clasificador de las tareas correspondientes, siendo los convenios celebrados con el rey o sus representantes, como lo fueren los Virreyes o Gobernadores. Dentro de las aludidas Capitulaciones se contemplaron tres categorías básicas, los descubridores, los conquistadores y los adelantados. Éstos últimos,

seguramente jugaron el papel central en aquellas tareas, dado que no siempre resultaba fácil poblar nuevas tierras. En materia municipal, las capitulaciones otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de villas y ciudades principales; de igual forma Cortés dictó las primeras ordenanzas, base de las primeras ciudades y Municipios (Ordenanzas de 1524 y 1525) conocidas también como “Plan Municipal”<sup>81</sup>. La gama más amplia de actividades de los ayuntamientos coloniales fue la administración de los asuntos de las localidades. “Conocían así de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social. Muchas de éstas originales atribuciones se vieron poco a poco reducidas en la medida que surgieron otros órganos superiores del Estado Colonial<sup>82</sup>”, elementos necesarios para considerarlo muy parecido al devenir municipal contemporáneo. En general, los oficios concejiles se desempeñaban por un año, ocasionalmente encontramos cargos de dos años, desde luego descontando los oficios de regidurías perpetuas. “En la Colonia fue práctica corriente la llamada “venta de oficios” que otorgaba al mejor postor los cargos de alcaldes y regidores, si bien se hacía la subasta bajo reglas estrictas y con condicionantes de aptitud e idoneidad frecuente, lo cierto fue que esa práctica degeneró en vicios y deshonestidades sin paralelo en la historia<sup>83</sup>”. “Cabe destacar la importante función económica y de regulación de abastos que jugó el Municipio colonial, dadas sus facultades, los pósitos y alhóndigas fueron a ese respecto, importantes instituciones bajo el control municipal que en mucho equilibraron los precios de productos agrícolas de primera necesidad<sup>84</sup>”, realmente tal situación no es de llamar la atención, toda vez que los municipios desde sus orígenes al ser el orden de gobierno más confabulado con la vida de los gobernados al conocer más de cerca su problemática se puede desenvolver de mejor forma en ella. En ese sentido, nos topamos con que los Ayuntamientos contaban en su haber hacendario con dos tipos de bienes: los

---

<sup>81</sup> QUITNANA ROLDAN Carlos, ob cit, p.54.

<sup>82</sup> Ibidem, p. 55

<sup>83</sup> Ibidem, p.p. 55 y 56.

<sup>84</sup> Ibidem, p. 56.

del común y los de propios. “La explotación de esos bienes dejaban importantes recursos a los Municipios para su sostenimiento. Otros Ingresos de la Hacienda Provenían de los llamados arbitrios o mercedes que eran recursos autorizados por el soberano en beneficio de los municipios<sup>85</sup>”, una situación muy parecida a lo acontecido actualmente con la Ley de Coordinación Fiscal, demostrando realmente lo poco novedosa que es la Ley en comento. Los Municipios coloniales contaron con recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como otros ingresos provenientes de los arbitrios autorizados por los soberanos. Para regular los múltiples asuntos económicos, el Municipio contaba con las figuras mencionadas en líneas anteriores de los Pósitos y las Alhóndigas. “Los primeros consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas, con estos fondos se comerciaba con semillas como maíz, trigo entre otras, en las épocas de abundancia y las ganancias se agregaban al pósito, que se hacía efectivo en caso de necesidad pública. Las Alhóndigas se remontan a la época de la dominación árabe, siendo en éstas en las que se regulaba el precio de aquellos productos, el fiel ejecutor o *almotacén* llevaba cuenta minuciosa de las operaciones y sancionaba a quienes alteraban los precios o incumplían contratos o convenios; por lo tanto las Alhóndigas son precedente importante de las facultades del Estado en la planeación económica y en la regulación de precios y control de mercados<sup>86</sup>”.

Concluidos los años de lucha de la Conquista española, se trató de incorporar con rapidez a los indígenas a la doctrina cristiana y a las formas de vida social y política de los conquistadores. A ello se debió la creación de Cabildos en los poblados indios bajo el modelo municipal español, “procurando que fueran los antiguos caciques y principales donde se eligiera anualmente a los alcaldes, regidores y alguaciles, denominando a estos cabildos como *repúblicas de indios*, que operaban bajo principios de sus usos y costumbres,

---

<sup>85</sup> Al respecto podemos afirmar la acción del Soberano en aquel momento histórico como lo realizado actualmente por la Federación en nuestro actual sistema jurídico dentro del Convenio de Coordinación Fiscal, como ya se ha estudiado en la presente investigación.

<sup>86</sup> Ibidem, p. 59.

contando inclusive con las *cajas de comunidad* en que se guardaba el dinero de la colectividad para hacer frente de forma consensada a los gastos del cabildo<sup>87</sup>. Las *repúblicas de indios* subsistieron prácticamente hasta los inicios de la República independiente, la constitución de Cádiz estableció la integración de éstas a los municipios criollos hasta el siglo XIX en cual los pueblos indígenas habrían de enfrentar profundos procesos de descomposición y recomposición interna, provocados por la creación de ayuntamientos y por las nuevas formas de elegir a las autoridades.

### d.3 El Municipio y la Independencia.

#### d.3.1 La Constitución de la Monarquía Española de 1812 “Constitución de 1812”.

“Hacia el año 1808 en Cádiz, España se inicio un movimiento en contra de las tendencias despóticas de los soberanos, esto por medio de de la Constitución de la Monarquía Española promulgada el 19 de marzo de 1812<sup>88</sup>” Dicha constitución tuvo por regular al Municipio en los artículos 309 al 316, 321 incisos tercero y cuarto; 322 al 329, 331 y 335, incisos primero al cuarto y sexto al décimo . La Constitución de Cádiz estuvo vigente en dos periodos, el primero va de 1812 a 1814 respecto a los siguientes decretos:

I.- Decreto de 23 de mayo de 1812; el cual habla acerca de la formación de los ayuntamientos constitucionales<sup>89</sup>.

II.- Decreto de 10 de julio de 1812; donde se dan las reglas para la formación de los ayuntamientos constitucionales<sup>90</sup>.

IV.- Decreto de 23 de junio de 1813; Instrucción para el gobierno económico político de las provincias<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> Ibidem, p. 56.

<sup>88</sup> “Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo 11, México, 2000, p. 142.

<sup>89</sup> “Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”, ob. Cit., p. 145.

<sup>90</sup> Ibidem, p. 147.

V.- Decreto de 11 de agosto de 1813; en el que se otorgan varias reglas para el gobierno de las diputaciones provinciales y ayuntamientos de los pueblos<sup>92</sup>.

Y el segundo del periodo de 1820 a 1821 con las siguientes disposiciones:

I.- Decreto de 23 de marzo de 1821; respecto a las aclaraciones de la Ley de 23 de mayo de 1812 sobre la formación de ayuntamientos constitucionales<sup>93</sup>.

#### d.3.2 Constitución para la Libertad de la América Latina “Constitución de Apatzingan”.

A pesar de no haber considerado al Municipio en el Congreso de Anáhuac de fecha 22 de octubre de 1814 convocado por el libertador José María Morelos y Pavón, se puede argüir que de forma somera señala algunas de las atribuciones conocidas para el Municipio como lo fueron las mencionadas en el artículo 208, al referir que en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

#### d.3.3 Acta Constitutiva y Constitución Federal de 1824.

“El 18 de diciembre de 1822 es suscrito en la ciudad de México el Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano, en el que se regulo al municipio en los artículos 24, 44 al 47, 52, 91, 92 y 94 respectivamente<sup>94</sup>”. Así por último el 4 de octubre de 1824 es sancionada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos por el Congreso General Constituyente en la

---

<sup>91</sup> Ibidem, p. 149.

<sup>92</sup> Ibidem, p. 148.

<sup>93</sup> Ibidem, p. 153.

<sup>94</sup> Ibidem, p. 154.

cual se regulo al municipio en el Artículo 161, al referir que cada uno de los estados tiene obligación:

“I De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva<sup>95</sup>”.

#### d.3.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

En el presente apartado, sólo se mencionan los artículos en los que quedaron normados el Municipio en las Leyes suscritas en la ciudad de México el 29 de Diciembre de 1836.

XII.- Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en el año 1808, en los puertos cuya población llegué a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos.

XIII.- Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que elegirá un Ley. El número de alcaldes regidores y Síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos, de dos.

XIV.- Artículo 25 *Parte conducente*. Estará a cargo de los ayuntamientos. . . la recaudación e inversión de los propios y arbitrios<sup>96</sup>”. No es necesario hacer mención siquiera a la pobreza con la cual se normó las facultades o siquiera la existencia del propio Municipio en las Siete Leyes.

#### d.3.5 La Constitución de 1857.

Al igual que en el apartado anterior, nos topamos con una circunstancia sumamente paradójica, pues en la Constitución de 1857 se llegó a la

---

<sup>95</sup> Ibidem, p.p. 155 y 156.

<sup>96</sup> Ibidem, p.p. 158 y 159.

restauración del federalismo pero aun como la premura de contar con una Ley Constitucional acorde con las necesidades y realidades existentes en el país se estipuló el artículo 109 de la Constitución de 1857 y el cual se estipuló el 5 de febrero de 1857 y el que refería que “ Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo popular”<sup>97</sup>. “Mismo que sería el antecedente del artículo 115 de la Constitución vigente de nuestro país, mediante las reformas que al texto hiciera Don Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914”<sup>98</sup>. Observando todavía por un largo tiempo la falta de representatividad constitucional para con el Municipio.

#### d.3.6 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

A pesar de la lucha tan tenaz librada entre el Presidente Licenciado Benito Juárez y el Emperador Maximiliano de Habsburgo, el aludido Emperador en el Castillo de Chapultepec el día 10 de abril de 1865 dictó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano y en el cual se refirió al Municipio de la siguiente manera:

“VI.- Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcional al número de sus habitantes.

VII.- Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

VIII.- Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salva la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

IX.- Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I Presidir los ayuntamientos.

III Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la Ley.

IV Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la Ley.

<sup>97</sup> “Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”, ob. Cit., p. 206.

<sup>98</sup> QUINTANA ROLDAN Carlos, ob cit., p. 70.

X.- Artículo 40.- El emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda.

XI.- Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de estos se determinara conforme a la Ley.

XII.- Artículo 42.- En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

XIII.- Artículo 43.- Los ayuntamientos formarán el concejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovaran por mitad cada año.

XIV.- Artículo 44.- Una Ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentara su elección<sup>99</sup>.

Cabe señalar la proyección de utilidad a futuro plasmada dentro del artículo 40 dentro del Estatuto en comento, puesto que aún hoy nos cuesta demasiado guardar una relación como la expuesta respecto al contacto directo del Municipio con el Emperador, siendo lo equivalente a nuestra actual Federación y Municipio.

#### d.4 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Necesariamente al hablar de la Constitución de 1917 es menester hablar de la Revolución Mexicana cuyo origen se remonta a casi un siglo de distancia; 1910 fue el año en el cual comenzó el movimiento armado de nuestro país, debido a la larga acumulación de presiones sociales que la dictadura porfirista fue generando por las desigualdades económicas que habían llevado a grandes masas a niveles de pauperización extrema, aunado a esto, “se le sumo el surgimiento de importantes ideólogos y caudillos revolucionarios

---

<sup>99</sup> Ibidem, p.p. 207 y 208.

quienes proponían diversos postulados de justicia social y que pugnaban por una nueva organización política de la nación<sup>100</sup>. Así, además de toda esa gama de factores sociales de inconformidad se gestaba por un reacomodo político administrativo en la organización de México, es por ello que se gestó la necesidad de obtener una libertad municipal, denominándole a tal situación el movimiento por un Municipio Libre; teniendo como antecedente de tal movimiento, por ejemplo el “Plan de Zapote<sup>101</sup>”, el “Programa del Partido Liberal Mexicano<sup>102</sup>”, “el Plan de San Luís Potosí<sup>103</sup>”, etc.

#### d.4.1 El Congreso Constituyente de 1916-1917.

El tema del Municipio Libre, fue un tema sumamente discutido y analizado por el Constituyente de 1916-1917, con la creación del actual artículo 115 de la Constitución, pero si algo estuvo realmente a estudio de fuego lento, fue la creación del la Fracción II y concerniente a la libre administración de la Hacienda Municipal. La aludida parte del texto constitucional dejó grandes argumentos por los Constituyentes de aquel momento histórico, debatiendo muchos a favor de la mencionada libertad hacendaria municipal en tanto otros conservadores realmente se oponían a tal acto de una forma apegada a los ideales de la revolución. En tal virtud, en la tarde del miércoles 31 de enero de 1917 en la Sesión Solemne de Clausura del Congreso Constituyente efectuada en el teatro de Iturbide de la Ciudad de Querétaro se culminó con la elaboración del multicitado artículo 115 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día Lunes 5 de Febrero de 1917:

“Artículo 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:

---

<sup>100</sup> QUINTANA ROLDAN Carlos, ob cit, p. 73.

<sup>101</sup> El cual se refería a las demandas agrarias de la época y la lucha contra caciques regionales y Jefes Políticos dominantes de los ayuntamientos.

<sup>102</sup> El cual para importancia de la presente investigación abordaba la reorganización de los Municipios suprimidos y el fortalecimiento del propio poder municipal.

<sup>103</sup> El cual proponía la libertad Municipal.

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.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades. . .”<sup>104</sup>.

Respecto a la denominación “suficientes” no cabe duda que se trata de una falacia, pues, al observar el diario de debates de 1917, se encuentra con el mismo conflicto ideológico al contemporáneo, en cuanto a no otorgarle autonomía financiera al Municipio cuando la solución no es poner al Municipio por encima de la Federación sino que la Federación trabaje con el Municipio a la par de la Entidad Federativa a la cual pertenece cada Ayuntamiento.

#### d.5 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1928.

La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra<sup>105</sup>.

#### d.6 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1933.

La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de

---

<sup>104</sup> Diario Oficial de la Federación, Tomo V, 4ta época, México lunes 5 de Febrero de 1917.

<sup>105</sup> Quintana Roldán Carlos, ob. cit.,

los ayuntamientos. “En el primero de los casos, la no reelección es absoluta, ya que quien haya ocupado el cargo de gobernador electo popularmente no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo en el período inmediato siguiente, pero, si para los subsecuentes<sup>106</sup>”.

#### d.7 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1943.

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados durarían en su encargo hasta cuatro años, “para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios podría ser hasta seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en el artículo 116 de la Ley Suprema<sup>107</sup>”.

#### d.8 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1947.

La cuarta reforma de nuestro artículo en comento (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país. “Por virtud de esta reforma se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada<sup>108</sup>”.

#### d.9 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1953.

La quinta reforma del artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior, ya que virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en el párrafo anterior para ser congruente “el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales<sup>109</sup>”.

---

<sup>106</sup> Ibidem p. 97.

<sup>107</sup> Ibidem p. 97.

<sup>108</sup> Ibidem p. 98.

<sup>109</sup> Ibidem p. 98.

d.10 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1976.

“La sexta reforma (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano<sup>110</sup>”.

d.11 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1977.

“La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objetivo adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes<sup>111</sup>”.

d.12 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983.

La octava reforma (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) merece mención especial, por la trascendencia que en materia política, financiera y administrativa a tenido para los municipios mexicanos. De hecho se cambió casi por completo el texto del artículo 115 constitucional, recogiendo añejas aspiraciones municipales que se hicieron manifiestas en diversas consultas populares como se describe a continuación:

- I. “Ésta iniciativa señala que para poder llevar a efecto la política descentralizadora que caracterizó al régimen de Miguel de la Madrid, cuyos lineamientos generales surgieron del proceso de consulta popular realizada en diversos municipios que configuran el territorio nacional, era necesario llevar a cabo el proceso de fortalecimiento municipal. Ese aspecto se conseguiría sólo a través del otorgamiento de elementos que le permitieran al municipio vigorizar su hacienda, su autonomía política y aquellas facultades

---

<sup>110</sup> Ibidem p. 98.

<sup>111</sup> Ibidem p.98.

que de alguna manera venían siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

- II. Al incentivar el fortalecimiento municipal, se coadyuvaría a su desarrollo económico, disminuyendo, con ello, los grandes procesos migratorios que ha venido experimentando la población de algunos municipios. La concentración de la población en pocas entidades municipales no es más que una manifestación de un desarrollo desequilibrado del territorio nacional, aspecto que se puede contrarrestar en la medida en que se da más libertad al municipio para planear su economía en función de sus necesidades internas.
- III. Además la iniciativa precisa los servicios públicos en los que los municipios deben de tener incumbencia; permite los municipios del país coordinarse y asociarse entre sí para eficaz prestación de dichos servicios. Estos aspectos estarían obviamente condicionados a los que establecen las Leyes sobre la materia.
- IV. Dado que una reiterada demanda en la consulta popular fue la necesaria reestructuración de la economía municipal, la iniciativa consideró como una acción impostergable la correcta redistribución de competencias en materia Fiscal. Por ello, entre otros aspectos, se atribuyeron a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como otras contribuciones de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.
- V. Otro fundamento de primer orden en la reforma municipal, es el relacionado con el desarrollo urbano. Con base en las nuevas necesidades sociales, se propone en la forma de comentario facultar a los municipios para intervenir en la zonificación y en la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control

y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas<sup>112</sup>”.

Todas esas reformas en la práctica no tuvieron el eco suficiente como el legislador lo hubiera deseado, por el simple hecho de que el Municipio sigue en un total abandono, con una fuente de riqueza mínima, poca presencia dentro del “Federalismo” actual y estando cada vez más en contacto con agitación de sus habitantes; como muestra sólo es necesario nombrar a las guerrillas o los vecinos de las entidades federativas inconformes.

#### d.13 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1987.

La novena reforma (Diario Oficial del 17 de marzo de 1987), tuvo como objeto cambiar el artículo 116 Constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados, y de esta manera dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal. Por virtud de esta reforma el precepto citado se integró en ocho fracciones, que es como actualmente se encuentra el texto vigente.

#### d.14 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 1999.

La décima reforma (Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999) esta reforma y adición fue el producto de un amplio consenso de las fuerzas políticas integrados en el Congreso de la Unión. Contiene importantes transformaciones del precepto; establece al ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; señala reglas más claras en cuanto a las facultades y competencias territoriales del Municipio; “detalla con mayor precisión las funciones y servicios públicos a cargo del municipio;

---

<sup>112</sup> Ibidem p.p. 98 y 99.

finalmente, precisa de mejor manera los aspectos hacendarios municipales, así como otra serie de pormenores administrativos<sup>113</sup>”.

#### d.15 Reforma al Artículo 115 Constitucional de 2001.

La décimo primera reforma al artículo 115 (Diario Oficial del 14 de agosto de 2001) se refiere a la denominada “Ley Indígena” aprobada por el Congreso de la Unión a finales del mes de abril de 2001 y toca aspectos municipales<sup>114</sup>.

El Municipio desde su creación no ha sufrido cambios significativos en cuanto a la integración de su Hacienda Pública, tal pareciera que el propio legislador no quisiera ahondar en los temas de debate por los cuales el Congreso de 1917 creó el actual artículo 115 de la Constitución Federal, pero inmiscuirse en los menesteres hacendarios del Municipio contemporáneo no significa necesariamente el establecer una reforma con la cual darle al propio Ayuntamiento una facultad que trasgreda los límites de la propia Ley fundamental, reservados únicamente para las Entidades Federativas, sino por el contrario, el debatir una solución al atraso Municipal implicaría por ende darle solución en sí mismo a muchos problemas de nuestro país. Otro aspecto trascendental son los medios de defensa a plantear por parte del Municipio, toda vez que en la propia Ley de Coordinación Fiscal no se plantea recurso legal alguno a favor de cualquier Ayuntamiento. El medio de defensa idóneo a relucir en tal sentido sería la controversia constitucional aunque la misma implica una serie de gestiones jurídicas de problemática técnica profunda, implicando soluciones engorrosas como lo es el gasto no previsto en la partida presupuestaria de un abogado especializado, es por ello que es necesario hacer un análisis de lo que son las controversias constitucionales, planteando las

---

<sup>113</sup> Ibidem p. 104.

<sup>114</sup> Ibidem p. 104.

interrogantes de ante quien, cuando y como se plantean, temas detallados en el próximo Capítulo de la actual..

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN LAS QUE ES PARTE EL MUNICIPIO.**

**SUMARIO:** a) Procedencia conforme al artículo 105 fracción I de la Constitución Federal. a.1 Controversia Constitucional y su regulación en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. b) Procedimiento. b.1 Requisitos de la demanda. b.2 Representación del Municipio. b.3 Admisión de la Demanda. b.4 Órgano Competente. b.4.1 Territorio. b.4.2 Materia. b.5 Impedimentos. b.6 prevención de la Demanda. b.7 Contestación de la Demanda. B.8 Pruebas. b.9 Alegatos. B.10 Sentencia. b.10.1 Efectos de la Sentencia contra Disposiciones Generales. b.10.2 Efectos de la Sentencia contra Actos Concretos. c) Incidentes. c.1 Incidente de Especial Pronunciamiento. c.2 Incidente de Reposición de Autos. d) Recursos. d.1 Recurso de Reclamación. d.2 Recurso de Queja. e) Desventajas de las Controversias Constitucionales en el caso de los Municipios.

#### **a) PROCEDENCIA CONFORME AL ARTÍCULO 105 FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

##### **a.1 Controversia Constitucional y su regulación en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.**

Como quedó expuesto en el Capítulo Primero de la presente investigación las Controversias Constitucionales “son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter Municipal y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o los actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política<sup>115</sup>” y cuya regulación se encuentra en el artículo 105 fracción I que se refiere a las partes involucradas dentro de las propias Controversias Constitucionales y al mismo tiempo las facultadas para su promoción; sus partes son las señaladas en Capítulo Primero.

---

<sup>115</sup> V. CASTRO Juventino, ob., cit, p.p 61 y 62.

A pesar de que en el presente apartado se hace referencia a la fracción II del multicitado artículo 105 constitucional concerniente a las acciones de inconstitucionalidad, sólo se hará referencia de las mismas como una comparación respecto a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a las controversias constitucionales planteadas respecto a las cuestiones de índole perjudicial que puedan aquejar a los Municipios en cuanto a la constitucionalidad de uno o varios actos o de disposiciones generales, así en el caso de las renombradas acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal de la República.

En tal virtud y apeándose a la literalidad planteada dentro del Capítulo de la tesis de investigación, se hace hincapié en cuanto a que las llamadas Controversias Constitucionales, son aquellos procesos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional, cuya función es permitir al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, “la resolución de los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes, lo que por lo común implica la determinación de cuestiones de Constitucionalidad<sup>116</sup>”. De este modo y utilizando la terminología tradicional, respectivamente podemos hablar de los conflictos derivados de la dinámica de la división de poderes o del sistema federal.

“Nuestra Constitución prevé en materia de división de poderes lo siguiente: primero, los órganos estatales únicamente pueden realizar las funciones que les confiera el orden jurídico, de ahí que termine reduciéndose en un gran principio de legalidad; segundo, diversos órganos pueden cumplir funciones normativas de carácter legislativo, ejecutivo o judicial, y tercero, las funciones normativas que realicen esos órganos pueden adscribirse a los diferentes órdenes que constituyen nuestro sistema federal (estatal, del Distrito Federal o municipal). Las controversias son un medio eficaz para que, y en adición a los componentes

---

<sup>116</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Y CONCORDADA”, ob. cit., p 120.

de defensa del pluralismo señalados, diversos órganos estatales estén en aptitud de defender su esfera competencial frente a otros órganos del mismo o de distinto orden normativo<sup>117</sup>.

En cada caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las normas de cada uno de los órdenes de que se trate, obligan, prohíben o facultan a los titulares de esos órganos a realizar una determinada conducta, lo cual les exige, primero, “identificar e interpretar la norma en la cual pretendan fundamentar su actuación y, en segundo, crear las normas (generales o individuales) en las cuales quede plasmado su concreto acto de autoridad<sup>118</sup>”. Cualquiera que sea la forma en la que el conflicto quiera ser visto, es claro que existe la posibilidad de que el mismo sea resuelto por parte de aquellos órganos a los cuales el propio orden jurídico les confiera las correspondientes facultades. Desde luego que existen diversas formas institucionales en tal sentido. Una de ellas, presente en diversos momentos en la historia nacional o extranjera, es por la vía política. “Aún cuando es éste caso, existe una diversidad de posibilidades orgánicas, procedimentales o de contenido, los sistemas tienen en común las características de una racionalidad propia, definible tanto por mera oposición a la jurídica, como por notas materiales específicas<sup>119</sup>”. “Una segunda manera de resolver los conflictos, es mediante lo que genéricamente se le denominará la vía jurídica, misma que tiene un fuerte componente en lo que, al menos en los tiempos modernos, suele denominársele como una “racionalidad legal<sup>120</sup>”.

De todo lo dicho, y admitiendo sin ambages los “problemas” o la “raíz” política de las controversias constitucionales, es preciso señalar que las mismas, desde la perspectiva institucional, y no bajo ningún tipo de referente objetivado o trascendente, son atendidas y resueltas jurídicamente. Ello es así, no por una preferencia o elección de quien esto escribe que, por lo demás, no pasaría de tener ese carácter, sino porque la racionalidad con la cual están contruidos los

---

<sup>117</sup> Ibidem, p. 127.

<sup>118</sup> Ibidem, p. 127.

<sup>119</sup> Ibidem, p. 128.

<sup>120</sup> Ibidem, p. 129.

ordenamientos y las prácticas por los cuales las controversias se prosiguen y resuelven, también la tienen. El hecho de que esté ante un sistema en el que, como veremos, se exigen alegaciones jurídicas, se demanden y obtengan fundamentaciones del mismo tipo y, lo que es más importante, los criterios de resolución tengan que justificarse y argumentarse desde esa posibilidad del pensamiento (y no desde otra alguna), conlleva el que, por decirlo así, la mecánica completa de resolución (y la extensión de sus efectos en el mundo “real”), deba descansar sobre esa base. “El origen político de las cuestiones llevadas a la Suprema Corte (asunto indiscutible y que, por lo demás, debiera ser aceptado plenamente para pasar a la reflexión de cuestiones más complejas) no implica de por sí un problema, en tanto la juridificación absorbe la política. Este se traslada, sin embargo, a los alcances de la legitimación del órgano de resolución, por un lado y, por otro, del sistema político del cual forma parte<sup>121</sup>”.

Como se ha dicho, la función de las controversias finalmente conlleva la asignación de competencias, (*lato sensu*) entre diversos órdenes u órganos jurídicos, el objeto de las mismas habrá de consistir, necesariamente, en el ejercicio de un control de regularidad éste, en las modalidades que se estudiarán a continuación. Una de ellas es el Control Constitucional, pero para entender al propio Control Constitucional se debe en primera instancia a la “justicia constitucional, siendo ésta el conjunto de medios jurídicos susceptibles de ser conocidos por los juzgados y tribunales, a fin de garantizar la observancia de la Constitución de un determinado país, mediante la sanción correspondiente consistente en la anulación de la Ley que no se ajusta a la misma<sup>122</sup>”. Así, el juicio de amparo es un proceso encaminado a la defensa de las garantías individuales consagradas básicamente en los primeros veintinueve artículos de nuestra Constitución. No puede ser promovido más que para defender esas garantías. “Ahora bien, el sistema mexicano de control constitucional ha ido evolucionando y,

---

<sup>121</sup> Ibidem, p. 130.

<sup>122</sup> MENA ADAME Carlos, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional”, Editorial Porrúa, 1ª Ed., México, 2003, p. .p. 315 y 316.

tras el juicio de amparo, se creó la institución conocida como “controversia constitucional”, y más tarde surgió la “acción de inconstitucionalidad<sup>123</sup>”.

“Una de las diferencias más acentuadas entre las controversias y las acciones, además de la relativa al perjuicio, consiste en que mientras en las segundas la única modalidad de control de regularidad es la constitucional, en las controversias puede tener cabida una amplia gama de posibilidades. Desde luego, existe la posibilidad de realizar un control de regularidad constitucional. La condición para ello es que la parte actora, o la demandada e su reconvención, estimen que la actuación de cierto órgano u orden (ello a través de sus órganos) ha desconocido lo dispuesto en una disposición constitucional, y soliciten a la Suprema Corte, por vía de sus conceptos de validez que, primero, reconozca la Supremacía de la norma constitucional, y segundo, y en consecuencia con lo anterior, que declaren la invalidez de la norma cuestionada. De ser el caso, se estaría frente a un control de regularidad constitucional y con ello se agotarían sus alcances<sup>124</sup>”. Un problema a remarcar, es el comprendido desde la función general de las controversias, la, asignación de competencias. Desde este punto de vista, cabe decir que la posibilidad del control podrá “darse siempre que un órgano u orden demanden a otro para el efecto que, y a partir de la decisión de la Suprema Corte, dejen de realizar una competencia que les es propia o ejerzan alguna que por no haberlo hecho, puede causar perjuicio al demandante<sup>125</sup>”. Lo único que aquí se debe de diferenciar es entre el tipo de parámetro que se utiliza cuando la norma, desde el cual se realiza el control tiene el carácter de general , o cuando es particular. En el primer caso, “se podrá impugnar la norma inferior a ese parámetro, por cualquiera de los vicios que se lleguen a estimar por el actor, sean éstos procedimentales, orgánicos o materiales; en el segundo, por el contrario, la determinación habrá de darse en razón de alguna de las especificidades de la norma individualizada que con tal fin se está utilizando<sup>126</sup>”. No hay que olvidar que

---

<sup>123</sup> Ibidem, p. 316.

<sup>124</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Y CONCORDADA”, ob. cit., p 153.

<sup>125</sup> Ibidem, p. 155.

<sup>126</sup> Ibidem, p. 157.

las controversias constitucionales tienen una característica especial, consistente en que las sentencias que deriven de ellas pueden, en ciertos casos, producir efectos generales, o sea, para proteger a toda la población involucrada en la demanda promovida<sup>127</sup>; cabe resaltar que la alusión en comento es de suma importancia debido al alcance de las Controversias Constitucionales, pues, debido a su alcance general denota un actuar meramente investido de efectividad, al poder contar con los conocimientos necesarios para poder iniciar el propio juicio de una manera certera al momento de alcanzar su cometido de protección de la Constitución.

En cuanto al estudio de la fracción II del artículo 115 constitucional se puede referir que las acciones de inconstitucionalidad son ante todo para darle racionalidad y ponerle límites al principio de las mayorías. Se trata, en efecto, de un proceso en el que, fundamentalmente, quienes constituyen una minoría dentro del proceso legislativo, o quienes por razones de ideología política se encuentran incorporados en un partido, pueden preguntar a la Suprema Corte si la decisión tomada por la mayoría legislativa resulta o no contraria a la Constitución. “La forma de democracia puramente representativa cede así ante una forma más compleja e institucionalizada: la constitucional, específicamente en su vertiente pluralista. Es cierto que las mayorías legislativas pueden tomar decisiones a partir de sus posibilidades numéricas, pero también lo es que al hacerlo deben considerar lo dispuesto en la Constitución. Por ello, si las minorías estiman que la posición mayoritaria puede llegar a ser contraria a este texto, podrán ejercer la acción correspondiente ante la Suprema Corte a efecto de que ésta determine, en última instancia, si se da o no tal contravención<sup>128</sup>”. En esencia, en una democracia las diversas fuerzas políticas compiten entre sí a efecto de obtener el poder político o mejor, la titularidad de las distintas modalidades orgánicas a través de las cuales haya de ejercerse ese poder. “Por esta serie de elementos estructurales, la resolución de las acciones de inconstitucionalidad debe

---

<sup>127</sup> MENA ADAME Carlos, ob. cit., p. 316.

<sup>128</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Y CONCORDADA”, ob. cit., p. 181.

corresponder a órganos jurisdiccionales<sup>129</sup>”, sin olvidar que “las acciones de inconstitucionalidad vienen a constituir un medio de control preventivo de constitucionalidad de normas generales al establecerse un plazo para su presentación (treinta días) al en que se hayan publicado, ya que una vez transcurrido éste ya no pueden impugnarse mediante dichas acciones<sup>130</sup>”.

## **b) PROCEDIMIENTO.**

### **b.1 Requisitos de la demanda.**

Los requisitos de la demanda están regulados en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son los siguientes:

- I. “La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente;
- II. La entidad, poder u órgano demandada y su domicilio;
- III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera y su domicilio;
- IV. La norma general o acto cuya validez se demande así como, en su caso, el medio oficial en que estuviere publicado;
- V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande; y
- VII. Los conceptos de invalidez, es decir, las razones por las que se crea que el acto a la norma general debe ser invalidada<sup>131</sup>”.

---

<sup>129</sup> Ibidem, p. 182.

<sup>130</sup> MENA ADAME Carlos. ob, cit, p. 316.

<sup>131</sup> Ibidem, p. 324.

Por su parte el plazo para interponer la demanda de controversia constitucional está establecido dentro de lo estipulado dentro del artículo 21 de la Ley Reglamentaria mencionada con anterioridad y mismo detallado a continuación:

Artículo 21.- El plazo para interposición de la demanda será:

- I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la Ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
- II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que de lugar a la controversia; y
- III. Tratándose de los conflictos de límites, distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

## b.2 Representación del Municipio.

Como quedó expuesto en el primer Capítulo de la presente investigación la representación del Municipio que dará a cargo en primera instancia del Síndico,

recordando que dentro de sus funciones están las de procurar la defensa y promoción de los intereses municipales; representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte “y excepcionalmente cuando tengan impedimento legal el presidente municipal con la aprobación del Ayuntamiento<sup>132</sup>”.

### b.3 Admisión de la Demanda.

La admisión de la demanda está precisada en el Capítulo V respecto de la Instrucción de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente forma:

Artículo 24.- Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda a un Ministro Instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

Artículo 25.- El Ministro Instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

Artículo 27.- El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en ésta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitará conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

### b.4 Órgano Competente.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la encargada de expresar detalladamente el

---

<sup>132</sup> Controversias Constitucionales. Funcionarios Legitimados par promoverlas(Código Municipal para el Estado de Tamaulipas), Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IV, Noviembre de 1996, p. 326.

órgano competente concededor de las Controversias Constitucionales dentro de su Título I respecto de las Disposiciones Generales lo siguiente:

Artículo 1°.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base a las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a las que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### b.4.1 Territorio.

Respecto a la territorialidad la Ley refiere lo siguiente:

Artículo 8°.- Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos mediante pieza certificada mediante acuse de recibo o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en las mismas se depositan en las oficinas de correos o se envían desde la oficina de telégrafos según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

Esta situación en materia presupuestaria no aplica como ya se ha dicho, pues el tiempo tardado en resolver una controversia constitucional puede ser lo esencial para perder los ingresos debidos para todo un ejercicio Fiscal.

#### b.4.2 Materia.

Respecto de la materia como se mencionó al principio del presente capítulo la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de los asuntos concernientes

primordialmente, a los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes, que por lo común implica la determinación de cuestiones de Constitucionalidad y siendo ésta totalmente la materia de competencia a conocer de las Controversias Constitucionales, guardar en si la materia constitucional.

#### b.5 Impedimentos

Los impedimentos o las improcedencias se encuentran reguladas en la Ley multicitada dentro del presente Capítulo quedando expuestas de la siguiente manera:

Artículo 19. Las Controversias Constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de La Suprema Corte de Justicia de la nación;
- II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
- III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- IV. Contra normas generales que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos;
- V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

- VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos revistos en el artículo 21; y
  - VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de ésta Ley.
- En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Como se ha expuesto en múltiples ocasiones la controversia constitucional es un juicio sumamente técnico que involucra una especialización de la misma. La propia fracción del artículo en comento, al igual a lo establecido por la Ley de Amparo, establece el principio de definitividad, por lo cual, el que transcribe en lo presente, puntualiza al respecto de la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 11-A y 12, referentes a la oportunidad de los contribuyentes y de las Entidades Federativas para interponer la controversia constitucional contra de cualquier acto originado por motivo de la aplicación de la normatividad presupuestal de coordinación nacional, excluyendo para tal efecto, la propia oportunidad de interposición de los propios Ayuntamientos por omitir mencionarlos.

#### b.6 Prevención de la Demanda.

“En caso de que la demanda de controversia constitucional presente alguna deficiencia, la Corte requiere al actor para que, en un determinado periodo, la subsane. Esto responde al hecho de que éste tipo de juicio constitucional implica un interés público<sup>133</sup>”. El propio legislador al entender la problemática que engloba la técnica jurídica dentro de la controversia constitucional resolvió (como se hace en materia de amparo) conceder ésta “oportunidad” procesal al interesado.

De igual forma, la Suprema Corte interviene en la corrección de la contestación de la demanda en los alegatos y hasta de los agravios, esto es lo que se conoce como suplencia de la queja. Además, enmienda los errores que

---

<sup>133</sup> MENA ADAME Carlos, ob, cit, p. 324.

encuentre en la cita de preceptos legales invocados y examina los razonamientos de las partes. Por tal razón, el máximo tribunal ha determinado que es imposible que los conceptos de invalidez planteados en la demanda sean inoperantes, por que, sin importar las deficiencias que pudieran tener es preciso estudiar la constitucionalidad del acto o norma general impugnada, a fin de resolver su inconstitucionalidad<sup>134</sup>". Cabe resaltar que en todo esto el procedimiento requiere de un tiempo mayor por lo cual en materia presupuestaria se ahoga la oportunidad de reclamo, las necesidades del acontecer diario no conocen de términos procesales.

Es el capítulo V de la Instrucción de la Ley Reglamentaria la cual da la referencia a lo planteado por lo que es la prevención de la demanda, aunque a tal acto, no sólo se hace alusión a los intereses planteados por la actora sino también por la demandada como detalla el artículo 28 respecto a que si los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación fueren oscuros o irregulares, el Ministro Instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días. De no subsanarse las irregularidades requeridas y si a juicio del Ministro Instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

#### b.7 Contestación de la Demanda.

“Si la demanda es admitida, el Ministro Instructor emplazará a la parte demandada para que en un plazo no mayor de treinta días conteste la demanda; y dará vista a las otras partes involucradas para que, en el mismo plazo, manifiesten lo que a su derecho convengan, si la parte demandada no contesta dentro del plazo de Ley, los hechos relatados en la demanda se presumen ciertos a menos

---

<sup>134</sup> Ibidem, p.p. 324 y 325.

que se pruebe lo contrario<sup>135</sup>”, este cúmulo de ideas son extraídas como tal, del artículo 26 de la Ley reglamentaria, por lo cual no es necesario hacer transcripción del mismo. Respecto a la falta de contestación, la Ley en comento ordena en el artículo 30, diciendo que a falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvención dentro del plazo respectivo hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalados en ellas, salvo prueba en contrario siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada.

En ese sentido la Ley Reglamentaria dice claramente los requisitos mínimos que debe contener el escrito de contestación de demanda:

Artículo 23.- El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

- I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron; y
- II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

“Transcurrido el plazo para la contestación de la demanda, el ministro instructor señalará día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro de los treinta días siguientes<sup>136</sup>”. La Ley al respecto en su artículo 29 fija que habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o reconvención el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes y el mismo podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

---

<sup>135</sup> Ibidem, p. 327.

<sup>136</sup> Ibidem, p. 327.

## b.8 Pruebas.

Siguiendo la tónica que se dispone para los juicios de amparo, las partes en las controversias constitucionales “pueden ofrecer todo tipo de pruebas, *excepto*, la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho en los términos del artículo 31 de la Ley reglamentaria<sup>137</sup>” y la cual refiere que las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, *excepto* la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guardan relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

Para expresar pruebas la Ley exige una serie de formalidades a seguir y enumeradas en el artículo 32, comenzando con las pruebas, las que deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, *excepto* la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. Las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copias de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho. Al promoverse la prueba pericial, el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el ministro instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 33 de la Ley habla respecto a la garantía concedida a las partes para ofrecer sus pruebas al tratar de resolver, tal y como también se intenta en el juicio de amparo, las dificultades para aportar pruebas en juicios constitucionales

---

<sup>137</sup> V. CASTRO Juventino, ob, cit, p. 76.

en los cuales se examinan actos y normas de miembros del poder público. Aquí no caben formalismos que impidan a un juez de constitucionalidad resolver una controversia para obtener el total respecto a nuestra Ley Fundamental. Por ello se dispone que, a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, “todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias, documentos que soliciten. “Añade la disposición que si tales autoridades no actúan en la forma ordenada el ministro instructor podrá requerir a los omisos, si así se lo pidiera la parte que pretende obtener la prueba<sup>138</sup>”.

Por su parte el ministro instructor tiene la facultad legal de solicitar en cualquier momento las pruebas que estimen necesarias para tener una mejor perspectiva de la *litis* planteada (conforme al artículo 35) deberá en todo tiempo, decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcione los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

#### b.9 Alegatos.

Para hablar de los alegatos es necesario allegarse a todo lo concerniente de la audiencia conforme a la Ley en su artículo 34 en tanto en el artículo 36, dice que una vez concluida la audiencia el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación.

#### b.10 Sentencia.

En las controversias constitucionales existen tres tipos de sentencias:

- I. “Las de sobreseimiento: estas sentencias declaran que, en virtud de una razón táctica o jurídica, la controversia es

---

<sup>138</sup> Ibidem, p. 82..

improcedente. Esto puede responder tanto que sea evidente que la norma general o el acto impugnado no existen, como a que sugiera algún supuesto de improcedencia;

- II. Las estimatorias: son aquellas en las que la Suprema Corte estima que la norma general o los actos reclamados en la controversia atentan; en efecto, contra la competencia del órgano o poder promoverte y violan, por tanto, la Constitución Federal; y
- III. Las desestimatorias; éstas, por lo contrario, declaran explícitamente, la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos no lo declaran inconstitucional por no haberse alcanzado, en la votación la mayoría requerida, por la Ley<sup>139</sup>.

La Ley por su parte en el artículo 39 indica que al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. Por otra parte la Corte tiene la obligación de fijar en el contenido de las sentencias respectivas a las Controversias Constitucionales planteadas en lo estipulado por el artículo 41 y cuyo tenor se expone a continuación:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena

---

<sup>139</sup> MENA ADAME Carlos, ob, cit, p. 329.

eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

- V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Así el artículo 45 en sus dos párrafos dice que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En tanto que al caso de declararse la invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En el Capítulo VII de la Ley en los artículos del 46 al 50, donde se refiere a la ejecución de sentencias, marcando que las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida. Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando cualquier autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda. Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, se entenderá sin perjuicio de que “el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciere una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado en términos de los artículos 46 y 47, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad. Si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>140</sup>” y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia.

---

<sup>140</sup> La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado, no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

En cuanto a la obligatoriedad de la ejecución de las sentencias de Controversias Constitucionales, no podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

#### b.10.1 Efectos de la sentencia contra Disposiciones Generales.

“Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada con anterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo 43; en todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia<sup>141</sup>”. Respecto a su notificación y publicación la Ley en su artículo 44 detalla que dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen; y que cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

---

<sup>141</sup> Artículo 42 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los estados Mexicanos,

### b.10.2 Efectos de la Sentencia contra Actos Concretos.

En éste tipo de sentencia cabe hacer hincapié respecto al término actos concretos; recordando que la Ley Reglamentaria se sujeta a lo establecido por el artículo 105 constitucional respecto a la constitucionalidad de los actos de los Poderes de la Unión, así como de las Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal, sobre éstos puntos en particular se hará la sentencia de interés dentro del presente punto. Aquí cabe destacar la ambigüedad netamente palpable por parte del legislador, por la discrepancia de haber planteado todo un procedimiento a seguir dentro de las sentencias contra Disposiciones Generales y no así para con las objeto de estudio en éste momento, incurriendo en lo denominado habitualmente en el argot jurídico como una laguna jurídica. Es por ello de caer en la necesidad de hacer una breve referencia sobre los actos a los cuales se habrá de hacer la valoración por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; siendo éstos los actos de autoridad, recordando que son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares, recordando también que los actos de autoridad no son únicamente los que emiten las autoridades establecidas de conformidad con las Leyes, sino que también deben considerarse como tales los que emanen de autoridades de hecho, que se encuentren en posibilidad material de obrar como individuos que expidan actos públicos.

En tal virtud, y tomando en consideración lo anteriormente expuesto, el objeto de las Controversias Constitucionales es el salvaguardar la Constitución General de la República, por ser éstas un medio eficaz de control de la constitucionalidad como lo es el juicio de amparo al guardar la constitución de una forma de índole particular, teniendo en ese sentido la facultad de atacar esos actos denominados actos reclamados por medio del juicio de amparo como se ha

mencionado en líneas anteriores. Así, en las controversias constitucionales, los actos concretos son de índole general, o mejor dicho, que no sólo afectan la esfera jurídica de un solo individuo, es su calidad de gobernado, sino también de los intereses surgidos del federalismo, al sobre pasarse los límites investidos de un órgano del Estado para afectar a otro órgano de ese mismo Estado, siendo esto el “síndrome de autocanibalismo del monstruo Leviatán”; al chocar esferas, competencias, etc., netamente establecidas para cada uno de los Poderes de la Unión, Entidades Federativas, municipios o la capital de la república, dentro de la constitución. Éstos actos de autoridad son los concernientes dentro del presente apartado, los denominados como actos concretos y cuyos efectos en la sentencia dictada para el caso correspondiente serán el de proteger la constitución, por medio de las bases planteadas para las sentencias contra disposiciones generales.

### **c) INCIDENTES.**

El Capítulo II de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal en los artículos del 12 y 13, se refiere a los Incidentes, que para su aplicación se denominarán Incidentes de Especial Pronunciamiento, divididos a su vez en de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos (éstos dos últimos, la Ley sólo detalla en su artículo 13 segundo párrafo al de reposición de autos, pero se sobreentiende que al momento de abrir la investigación correspondiente y hacer la certificación legal de las constancias que obren o se cuenten en el expediente, será el procedimiento a seguir al incidente de falsedad de documentos) etc; pero que para estudio del punto en desarrollo sólo se hará mención a los de reposición de autos por ser los detallados por la propia Ley en su articulado en comento, sin la necesidad de hacer referencia a todos los incidentes posiblemente planteados dentro de las controversias constitucionales, por ser éstos aplicables de manera supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles y por la simplicidad de mencionar los que resultan imposibles de interponer, siendo éstos los concernientes a los juicios de amparo indirecto, comprendidos en el Capítulo III, artículos 122-144, respecto

de la Suspensión del acto reclamado del Título Segundo del Juicio de Amparo ante los Juzgados de Distrito. Así como los comprendidos el Título Tercero de los juicios de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, comprendidos en los artículos que van del 170 al 176 del Capítulo III de la Suspensión del acto reclamado.

#### c.1 Incidente de Especial Pronunciamiento.

Son Incidentes de Especial Pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo al de suspensión, se resolverá en la sentencia definitiva. Los incidentes de especial pronunciamiento podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que se dicte sentencia; los incidentes se sustanciarán en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda.

#### c.2 Incidente de Reposición de Autos.

Los incidentes de Reposición de Autos serán planteados como ya se ha dicho antes de que se dicte sentencia, por la necesidad de que la autoridad debe contar con los elementos necesarios para hacer la valoración perniciosa a fin de poder dictar sentencia apegada a derecho. En tal virtud, tratándose del incidente de reposición de autos, el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

### **d) RECURSOS.**

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional contiene un apartado de recursos, en el que aparecen como tales el de

reclamación y el de queja. “Dada las características de los procesos previstos en el artículo 105 constitucional, el legislador optó por consignar un sistema propio de impugnación. Ellos están encaminados a revisar y, eventualmente, revocar autos o resoluciones o a lograr la ejecución de las sentencias y resoluciones que dicten el pleno o el ministro instructor<sup>142</sup>”.

“La controversia es un proceso lineal y uninstitucional, que se ventila ante un tribunal máximo y de última instancia, ello hace que los recursos sean reducidos, admisibles solo en casos expresamente determinados y que únicamente procedan en forma excepcional<sup>143</sup>”. El autor en la presente cita promueve un sentir de incertidumbre pues dentro de ésta instancia se encuentra la situación de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es juez y parte, lo cual resulta toda una ambigüedad.

#### d.1 Recurso de Reclamación.

“Por virtud del recurso de reclamación, el pleno de la Suprema Corte revoca autos con resoluciones dictados en una controversia constitucional o en una acción de constitucionalidad, por el ministro instructor y, por excepción, por el presidente de la Corte, por razón de que causan agravios directamente alguna de las partes o a terceros interesados a los valores o intereses que el titular recurrente representa y de que ellos no son reparables en la sentencia<sup>144</sup>”. “A través de un reclamación, quienes hacen valer el recurso, buscan enmendar un agravio que se estima cometido por el ministro instructor, como consecuencia, hacer que se inicie un proceso, se reinicie o se reencause cuando él, a juicio de quienes intervienen, se ha desviado. También, por medio de él, se puede intentar revocar resoluciones del presidente de la Corte por virtud de las cuales se tengan cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el pleno<sup>145</sup>”. Realmente la Controversia Constitucional, como un juicio de plenas características jurídicas, en

---

<sup>142</sup> FERRER MAC-GREGOR Eduardo, “Derecho Procesal Constitucional Colegiado de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C. “, Tomo I, Editorial Porrúa colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A. C., cuarta edición, México, 2003, p. 851.

<sup>143</sup> Ibidem, p. 851.

<sup>144</sup> Ibidem, p. 852.

<sup>145</sup> Ibidem, p. 852.

donde es necesario el estudio de fondo y forma de los acontecimientos cuenta con toda una gama a desarrollar, para la obtención de una resolución satisfactoria, pero como se ha insistido demasiado, todas esas circunstancias se deben plantear bajo un conocimiento lógico jurídico dentro de un plazo procesal demasiado extenso.

El artículo 51 de la Ley Reglamentaria señala los casos en que procederá el recurso de reclamación, siendo éstos:

- I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;
- II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;
- III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;
- IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;
- V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;
- VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tenga por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y
- VII. En los demás casos que señale esta Ley.

“El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas, pues en el recurso de reclamación puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados y, en su caso, por el Procurador General de la República; a ellos les da la Ley el carácter de partes en el proceso (art. 10 de la *Ley Reglamentaria*). El Presidente de la República lo puede hacer directamente o por conducto del

secretario, jefe de departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno<sup>146</sup>”.

Siguiendo con el comentario de los preceptos legales referentes a las Controversias Constitucionales, el artículo 53 de la Ley estipula que el recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que en el plazo de cinco días aleguen lo que su derecho convenga. Trascurrido este último plazo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los asuntos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al tribunal de pleno. La propia Ley en su artículo 54 marca la sanción correspondiente al decir que cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

#### d.2 Recurso de Queja.

“La queja es un recurso que tiene por objeto hacer acatable en su integridad por quien es demandado o cualquier otra autoridad que es parte en una controversia constitucional, un auto o una resolución por virtud de la cual se concedió la suspensión, por razón de que el recurrente considera que ha habido violación, exceso o defecto en su ejecución<sup>147</sup>”. También es procedente en controversias o acciones contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia que dicte el pleno de la Corte. “No tiene por objeto cuestionar actos de miembros del Poder Judicial; su acción se dirige a elementos extraños a él<sup>148</sup>”.

El artículo 55 de la Ley Reglamentaria dispone que el recurso de queja es procedente:

---

<sup>146</sup> Ibidem, p. 853.

<sup>147</sup> Ibidem, p. 862.

<sup>148</sup> Ibidem, p. 853.

- I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución de la auto resolución por el que se haya concedido la suspensión, y
- II. Contra la condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

“Pueden recurrir a la queja la parte actora o cualquiera que tenga interés legítimo en una controversia que considere que sea violado o ha habido exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución que concede la suspensión<sup>149</sup>”. En los términos de la fracción II del artículo 56, puede recurrir a ella también la parte interesada en cumplimiento de la sentencia dictada por el pleno, o la entidad o poder extraño afectado por la ejecución<sup>150</sup>”.

Del artículo 57 se infiere que una vez admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de 15 días deje sin efectos la norma general o acto que diera lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario. Transcurrido el término señalado y siempre que subsista la materia del recurso en el supuesto de la fracción I del artículo 56 de la Ley reglamentaria el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II el Presidente de la Suprema Corte de justicia de la Nación turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos. Por su parte el artículo 58 de la Ley establece que el ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrar lo fundado, sin perjuicio de proveer lo

---

<sup>149</sup> Ibidem, p. 863.

<sup>150</sup> Ibidem, p. 863.

necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate. El comentario del articulado señalado, es fehaciente la situación de toparse con una normatividad rigurosa y extensa en cuanto al tiempo a transcurrir para su propio desahogo, quedando firme de nueva vez lo expuesto por el que escribe en la actual tesis, la falla en cuanto la pérdida del tiempo para la resolución de un menester de tipo presupuestal.

#### **e) DESVENTAJAS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES EN EL CASO DE LOS MUNICIPIOS.**

1.- Una de las desventajas a plantear respecto a las Controversias Constitucionales, es el aspecto de profesionalización. La profesionalización es implícita a las formalidades establecidas en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que señala que el actor, demandada y en su caso el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

A tal aspecto es indiscutible mencionar en primer término el factor de estar facultado por la Ley para llevar a cabo la representación del órgano gubernamental con interés jurídico dentro de la Controversia Constitucional, en cuyo caso y en atención a los intereses de los Municipios, puntos centrales en la presente investigación es el de contar con la persona idónea para poder entablar una Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no bastando la simple representación del funcionario público investido con tal facultad (el Síndico o Presidente Municipal), toda vez que se encuentra con la necesidad de ser asistido por un individuo cuyas particularidades son en breve, saber plantear el procedimiento en forma de juicio ante el máximo Tribunal de la República Mexicana, y tal situación no es posible sino únicamente con la intervención de un profesionista con la Licenciatura en Derecho. A ésta especial característica carente en la mayoría de los Ayuntamientos de nuestro país se le

debe de aunar la segunda de las desventajas planteadas dentro del presente apartado, la cual es la especialización.

2.- La especialización es sumamente necesaria dentro del procedimiento planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el hecho de que muchos de los profesionistas en Derecho desconocen las formalidades legales-procedimentales inmersas en la interposición de una Controversia Constitucional (tal situación ocurre dentro de la materia de Amparo en la cual son los especialistas los encargados de llevar a cabo la representación de los individuos que reclaman el amparo y protección de la justicia) y que a modo de comparación tal conocimiento es de manera notoriamente carente y nulo en la mayoría de los funcionarios públicos investidos con la facultad para representar legalmente a sus dependencias gubernamentales, sin ser como ya se ha expuesto, abogados, y mucho menos especialistas en la materia de Controversias Constitucionales.

Definitivamente, un “funcionario público<sup>151</sup>” perteneciente a un Municipio retirado de la sede de los poderes locales (las capitales de las Entidades Federativas) como lo sería el Municipio de “Zacatlán de las Manzanas” está investido con la capacidad legal para representar al Municipio legalmente, mas no así está investido con la capacidad académica y por consiguiente con la capacidad técnica para poder entablar una demanda de las características de una Controversia Constitucional, aún y cuando la Ley prevea la suplencia de la queja a favor de la actora dentro de su escrito inicial de demanda, tal circunstancia se puede ver reforzadas si se revisan las Controversias Constitucionales planteadas por los Municipios, en lo tocante a finanzas publicas, concerniente con el título de la actual tesis de investigación, se podrá encontrar la carencia de interposiciones del multicitado procedimiento en cuanto a ésta materia. Por consiguiente, la rama de finanzas públicas no sólo es necesario contar con un abogado perito en la materia constitucional, sino también contar con un perito en finanzas públicas para

---

<sup>151</sup> A éste respecto como ya se ha hecho mención con anterioridad corresponde la representación jurídica del Municipio al Presidente Municipal o a los Síndicos.

reforzar el procedimiento planteado por la vía jurisdiccional (la propia Controversia Constitucional), acaeciendo por último en la contratación de los servicios profesionales no sólo de un solo individuo, de otro o varios más como serían el caso de los Despachos Contables y Jurídico, trayendo por consiguiente una derrama económica dentro de la economía municipal, por el simple hecho de poder ser auxiliado a enfrentar las adversidades en éste ramo.

3.- El medio de interposición, queda precisado en el artículo 8° de la propia Ley Reglamentaria, se estipula que en caso de que las partes no se encuentren dentro del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se deberá de interponer ante las oficinas de correos o de telégrafos, para que las promociones sean tomadas como presentadas en tiempo, además de que dichas oficinas se encuentren únicamente en el domicilio de las partes. Tal situación es de sobre manera problemática para darle solución a lo planteado en ésta investigación, por el simple hecho de que la entrega de los montos derivados por las participaciones y aportaciones federales marcan un plazo de entrega conforme a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en tal virtud, el Municipio recurrente se encuentra totalmente sometido a los montos que le son entregados por parte de la Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa respectiva aún y cuando haya severas sospechas de irregularidad con la cantidad de los aludidos montos por el hecho de que el Ayuntamiento no puede operar sin el combustible emanado del erario público.

4.- La distancia, es un factor crucial para la interposición de la demanda de Controversia Constitucional, así como la de revisión de las constancias judiciales surgidas dentro del proceso Controversial Constitucional, pues como ya se expuso, se necesitan de las formalidades requeridas por la Ley para poder dar el debido seguimiento al procedimiento en comento y no sólo, para el efecto de imponerse de autos, sino también para los de darse por notificados, pues, es el propio artículo 5° de la Ley, el que estipula claramente que las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas,

domicilio o lugar en que se encuentren, convirtiendo ese acontecer judicial en todo un devenir burocrático, en donde intervienen un múltiple de funcionarios públicos, cuya actividad termina costando dinero al pueblo mexicano.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **RECURSO DE RECLAMACIÓN COMO PROPUESTA ALTERNA A LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.**

**SUMARIO:** a) Concepto b) Partes. b.1 Municipio b.2 Secretaría de Hacienda y crédito Público b.3 Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa c) Seguimiento c.1 Seguimiento con utilización de Medios Electrónicos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público c.2 Presentación del Recurso en Oficinas correspondientes del Servicio de Administración Tributaria de la Entidad Federativa conforme a lo establecido en el Artículo 7° Fracción V de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. c.3 Procedencia. c.4 Procedimiento y sus formalidades. c.5 Resoluciones. c.6 Sanciones. c.7 Recurso de Reconsideración.

Antes de entrar de lleno al concepto de la propuesta de ésta tesis es menester de éste tesista hacer mención a la total tiranía ejercida por parte de la Federación respecto a todos los miembros de la república mexicana, diciendo que el factor denominado federalismo y materia de estudio dentro del primer capítulo de la presente investigación, es violado desde su marco jurídico mas puro, consagrado en el artículo 40 de la constitución federal, el cual refiere que la voluntad de nuestro pueblo es constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia Constitución Mexicana. Tal argumento se sostiene al tomar el propio espíritu del legislador dentro de los preceptos legales de la legislación de coordinación tributaria, comenzando desde el principio por el artículo 1º haciendo alusión que el objeto de la Ley además de coordinar el sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, es establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación Fiscal, pues, será la encargada de dar las bases de su organización y funcionamiento. Al dar las bases de su organización y funcionamiento viola totalmente lo establecido no sólo por la concepción doctrinaria del federalismo, pues, la propia Ley de coordinación tributaria en su artículo 14 segundo párrafo, al referir que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus

Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos. Lo anteriormente expuesto no deja duda de manera tácita la falta de concordancia respecto al término *coordinación* con el de *agrupación*, dejando entre ver que el propio sentido del mismo vocablo nos remitiera al significado de sumisión.

En tal virtud, la Ley de Coordinación Fiscal está basada en las siguientes apreciaciones; “considerar el problema de Coordinación Fiscal entre Federación, el Distrito federal, los Estados y los Municipios del país, teniendo en cuenta que la Constitución Federal no delimita fuentes de Tributación o campos impositivos federales, estatales y municipales, con excepción de las fracciones XXIX-A del artículo 73<sup>152</sup> y IV del “artículo 115<sup>153</sup>”, que reservaron algunas fuentes para que fueran gravadas exclusivamente por la Federación, y “otras por los Estados, pero sin que dichas fracciones quedarán comprendidos los principales impuestos federales, como son el Impuesto Sobre la renta y el Impuesto al Valor Agregado<sup>154</sup>”.

Por no delimitarse constitucionalmente las fuentes de tributación que deben corresponder a cada uno de los ordenes de gobierno, se da lugar a la doble o múltiple tributación interior como consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados. “La concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31<sup>155</sup>” de su texto; pero sin que de ello pueda derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. “La conclusión correcta no puede ser otra que la que el constituyente no juzgó necesario o conveniente

---

<sup>152</sup> Referido a las facultades del Congreso de la Unión para establecer contribuciones, como lo son sobre el comercio exterior, energía eléctrica, cerillos y fósforos, etc.

<sup>153</sup> Encargado de señalar la libertad del Municipio para administrar libremente su Hacienda.

<sup>154</sup> SÁNCHEZ LEÓN Gregorio, “*Derecho Fiscal mexicano*”, Tomo I, Editorial Cárdenas Velasco Editores, 13ª edición, México, 2003, p.p. 167 y 168.

<sup>155</sup> Marca la obligación de los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.

separar las fuentes tributarias exclusivas de la Federación, Estados y Municipios<sup>156</sup>”. La falta de uniformidad y armonía que se venía observando, en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas, “es lo que obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema al cual la Ley de Coordinación Fiscal llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>157</sup>”. Dentro de dicho sistema, se otorgan participaciones respecto porcentajes del total de ciertos impuestos e ingresos federales a Estados y Municipios, incluyendo algunos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son determinados impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

“La coordinación de los sistemas fiscales de la Federación, Estados y Municipios no se inicia ni termina con la Ley de Coordinación Fiscal; la Coordinación Fiscal es un proceso dinámico que requiere de órganos propios que lo hagan posible, lo vigilen y lo promuevan.<sup>158</sup>”.

“La Ley de Coordinación Fiscal ha sido considerada técnicamente como un Sistema Nacional a través del cual se hace posible la justicia distributiva del ingreso público entre la Federación, Estados y Municipios<sup>159</sup>”. La Ley de Coordinación Fiscal, tiende al perfeccionamiento del Sistema, por parte de la Federación y de los Estados, dándole una mayor transparencia en los procesos de distribución y en el manejo de las formulas señaladas en la Ley (es cierta la existencia de una distribución de primera índole, en cuanto a la entrega en éste caso al monto real de las cantidades para con todos los Ayuntamientos de todo el territorio es otra cuestión totalmente diferente). Es por ello que la Ley de Coordinación Fiscal tiene contemplados diversos mecanismos para hacer valer lo preceptuado en ella misma; esto por medio de distintos tipos de sanciones como a continuación se mencionan:

---

<sup>156</sup> Ibidem, p. 168.

<sup>157</sup> Ibidem, p. 169.

<sup>158</sup> Ibidem, p. 172.

<sup>159</sup> Ibidem, p. 173.

- a) “Por violar los artículos 73, fracción XXIX-A; 117, fracciones IV a VII y IX y 118, fracción I, de la Constitución Federal y la falta de cumplimiento de los convenios por parte de las entidades podrá originar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disminuya las participaciones a la entidad y haga una declaratoria en la que considere que el Estado deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, siguiendo previamente el procedimiento administrativo previsto en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>160</sup>”.
- b) “Juicio promovido por el Estado inconforme, en contra del Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda, con motivo de la disminución de participaciones y declaratoria de dejar de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; recordando que el juicio se reglamenta en el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>161</sup>”, señalando que debe plantearse el mismo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de la interposición de los medios jurídicos planteados en el artículo 105 de la Constitución Federal.
- c) “De igual forma cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infrinja disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación Fiscal en perjuicio de un entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiendo lo aplicable en el procedimiento establecido en el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>162</sup>”.
- d) “El Recurso de Inconformidad en contra de actos de las Entidades Federativas que falten al cumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de las Coordinaciones en materia de Derechos<sup>163</sup>”.

---

<sup>160</sup> Ibidem, p.p. 214 y 215.

<sup>161</sup> Ibidem, p. 215.

<sup>162</sup> Ibidem, p. 217.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 217.

De lo anterior, se arguye que como muchas Leyes en México, se destaca la gran literalidad de la propia Ley, pero la realidad muestra a un Municipio pobre, ignorante o incapaz siquiera de saber cuales son los montos de su partida presupuestaria correspondiente a cada ejercicio Fiscal, además de observar tácitamente que dentro de las sanciones mencionadas con anterioridad en ningún momento se menciona siquiera al Municipio.

Por otra parte habrá que resaltar dos puntos a tratar de la manera siguiente; la primera es relativo a que los mecanismos de defensa planteados son meramente alcanzables por su vía jurisdiccional sometiendo en éste sentido a las partes a las formalidades expuestas en el Capítulo conducente a las Controversias Constitucionales, dejando en claro la cuestión relativa al tiempo de interposición, el cual es vital en cuestiones presupuestarias, que una vez sometidas ante las instancias del máximo Tribunal del país, en muchos de los casos serán resueltos en tiempo mayor al necesitado, por el hecho de que las partidas presupuestarias son correspondientes a un solo año, abarcando así de forma automática el tiempo de vida del presupuesto de egresos aprobado para cada año, dejando un cúmulo de responsabilidades en éste caso del Municipio sin poderse realizar por la falta de ese accionar esencial de la vida gubernamental, al cual se le asume como el Presupuesto otorgado para poder satisfacer las necesidades del pueblo y otorgarle los servicios que el mismo requiera (recordando que las necesidades sociales no saben de términos ni formalidades legales). El segundo de ellos, es sin duda que en ninguna parte de la Ley se hace mención de algún tipo de recurso el cual pueda ser planteado por el Municipio en caso de encontrarse con algún tipo de inconformidad.

De lo expuesto con anterioridad, es por ello que la presente tesis de investigación está enfocada a proponer un recurso de tipo administrativo y no jurisdiccional, por dos cuestiones, una es que al interponerse un proceso judicial (en suerte de que aquí se plantea un procedimiento de tipo administrativo) automáticamente se está agotando el principio de definitividad de las partes interesadas, a lo tocante en la presente que es el Municipio y así de forma expresa

también incluir dentro de esos mecanismos de defensa al propio Ayuntamiento para poder contar con un medio de defensa mucho más rápido dinámico y sencillo de interponer, con el único fin de fortalecer no sólo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sino también al federalismo.

La Ley de Coordinación Fiscal señala que la fiscalización de las cuentas públicas de las Entidades y los Municipios, será efectuada por el Congreso Local, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias Leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los Recursos de los Fondos para los fines previstos en la Ley. Si las autoridades Estatales o Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los fondos no han sido aplicados a los fines que por cada fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de forma inmediata. Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en la Ley de Coordinación, deberán de hacerlo del conocimiento de inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos a que se refiere la Ley, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas referidas con anterioridad de conformidad con sus propias legislaciones, procedimiento establecido en los últimos tres párrafos del artículo 49 de la Ley en comento.

De las sanciones contempladas en la Ley, como se aprecia en el párrafo anterior hay varias cosas a destacar, una es que invariablemente la Federación es juez y parte, acto el cual es indudablemente incuestionable, pues la Entidad Federativa cuya apreciación sea contraria a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, simplemente no debe de seguir adherida al Convenio de

Participación o siquiera firmarlo desde un inicio, trayendo por consiguiente la carencia de los fondos concernientes de Participaciones y Aportaciones Federales a sus Municipios. Por otra parte, someter las cuestiones de irregularidades a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo así como a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no es la mejor opción al parecer del presente tesista, pues, como ya se ha expuesto con anterioridad, todo lo concerniente a Presupuesto en cualquiera de sus esferas, ya sea Federal o Local está supeditado al factor tiempo. Invariablemente, aunque los fondos federales puedan ser reajustados dentro del próximo ejercicio presupuestal, las necesidades y los servicios materia de obligación de impartición del Municipio quedan truncadas por no contar con los recursos necesarios para su accionar; la opción más viable es que sean tres las partes involucradas en éstos tipos de problemas, en primer lugar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por ser la encargada de hacer la repartición de los multicitados fondos, en segundo plano la Secretaría de Finanzas respectiva y el Ayuntamiento, en términos como se precisarán en el punto primero del presente Capítulo.

#### **a) CONCEPTO.**

El tema Recurso de Reclamación como propuesta alterna a las Controversias Constitucionales, es derivado como se planteó al inicio del presente Capítulo como un medio de defensa por la vía administrativa, no así por la judicial, al ser un trámite mucho más técnico (por lo tanto complejo) y duradero. Al plantearse por la vía administrativa, se someterá en éste caso la cuestión pertinente, a las partes involucradas de facto en tanto en la Constitución Federal como en la Ley de Coordinación Fiscal, siendo la primera de ellas en representación de la Federación y cuya actividad quedará delimitada más adelante; será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así por su parte lo será también la Secretaría de Finanzas correspondiente a la Entidad Federativa donde resida el Municipio reclamante. Por tal virtud, el Recurso de Reclamación planteado por el Municipio será la acción en la cual el Municipio como parte

interesada interpondrá a fin de reclamar ante la autoridad Federal representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al momento de considerar que existe algún tipo de anomalía respecto a los fondos entregados a la Tesorería Municipal por parte de la Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa a la que es parte, por concepto de las Participaciones y Aportaciones Federales, resultado de la repartición de los ingresos contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Siendo la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de conocer por tal razón la reclamación planteada con el fin de hacer la revisión de los montos que por resultado de las fórmulas establecidas en la propia Ley le corresponden al reclamante, respecto a las cantidades entregadas al mismo interesado por medio de la Entidad Federativa a la cual pertenece a través de su Secretaría de Finanzas, siendo en éste punto en el que sí la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encontrase algún tipo de anomalía sancionará a la propia Entidad Federativa conforme se propondrá en el punto respectivo del presente Capítulo.

## **b) PARTES.**

En el presente inciso el fin es el de determinar como tal la función a desempeñar por las partes involucradas dentro del Recurso de Reclamación, materia de propuesta de la presente tesis. La participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las Secretarías de Finanzas de cada Entidad Federativa se va a delimitar en base a las atribuciones que les son concedidas en la Ley de Coordinación Fiscal; el rol a seguir del Municipio es esencial por ser la parte interesada en promover el multicitado Recurso.

### **b.1 Municipio.**

Como ya ha quedado precisado en el papel a desempeñar del Ayuntamiento en el Recurso de Reclamación como propuesta alterna a las

Controversias Constitucionales, es vital, por el hecho de ser éste el sujeto gubernamental quien le va a dar origen, con la interposición de su Reclamación por medio de su Síndico (por ser como ya se ha dicho el que tiene la investidura de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte) o de su Presidente Municipal, en primera instancia, ante las Oficinas correspondientes del Servicio de Administración Tributaria (como se explica en la parte conducente de la presente investigación) para que éstas remitan el Recurso a instancias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su revisión, contra los actos considerados por el Municipio como perjudiciales por parte de la Secretaría de Finanzas de su Estado, en la mala repartición de los Fondos Federales (Participaciones y Aportaciones Federales) derivados de las fórmulas de la Ley de Coordinación Fiscal.

#### b.2 Secretaría de Hacienda y crédito Público.

La función a realizar por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la de desempeñarse como la autoridad revisora del Recurso de Reclamación, con las atribuciones necesarias para sancionar a la Entidad Federativa a la cual corresponda el Ayuntamiento reclamante, en caso de que haya algún tipo de anomalía agravante para su economía.

Tales funciones van a ser desarrolladas por la Secretaría en relación a lo previsto por la propia Ley. El artículo 1° de la Ley de Coordinación establece a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien celebrará el convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dándole en tal sentido la investidura de no sólo de anexar a la Entidad Federativa al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sino también de hacer la entrega correspondiente a los fondos de “Participaciones<sup>164</sup>” y “Aportaciones Federales<sup>165</sup>”.

---

<sup>164</sup> 5° Párrafo del artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal respecto a la obligación de la Secretaría de Hacienda y crédito Público de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas, y variables utilizada, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del Fondo General y del Fondo Municipal, para cada ejercicio fiscal.

<sup>165</sup> La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25 establece que dichos Recursos Federales serán transferidos por la Federación a las Haciendas Públicas de los Estados, Distrito Federal y en su caso de los Municipio. La participación de los

En tal sentido, la importancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es esencial, por ser quien conoce todos los detalles en cuanto a la formulación, análisis y entrega de los tan aludidos fondos federales, así pues, la Secretaría cuenta con todos los elementos necesarios para hacer una revisión pronta, expedita e imparcial del acontecer del Recurso de Reclamación propuesto, ahorrando tiempo y con toda la infraestructura necesaria para el fácil acontecer del mismo, desde su presentación hasta su resolución, la cual habrá que recordar será de índole administrativa, dejando la posibilidad a las partes de poder entablar diversos medios de defensa sin afectar el acontecer diario de los interesados.

### b.3 Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa.

En materia de participaciones federales para los Ayuntamientos, la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción IV, inciso b) dispone que “las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados”; dicho en otras palabras “las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, toda vez que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados<sup>166</sup>”; tal repartición establecida por las legislaturas locales será por medio del Ejecutivo Local por medio de la Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa.

En cuanto a la repartición de las Aportaciones Federales es la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 32, segundo párrafo, donde se establece “que el fondo aludido se “entregará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y a los Municipios a través de los Estados (por medio de su Secretaría de Finanzas) de manera ágil y directa sin mas limitaciones ni

---

Municipios será conforme a lo establecido por la fracción IV del citado artículo por medio del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

<sup>166</sup> Ibidem, p. 180.

restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de la Ley<sup>167</sup>”.

De lo anterior, no es necesario el destacar la participación que las Secretarías de Finanzas de las Entidades Federativas, por el hecho de tener un carácter obligacional dentro del presente Recurso de Reclamación, pues, es con ellas donde surge el conflicto presupuestal respecto a los Ingresos Federales correspondientes a los Municipios de todo el país, que en muchas de las veces no llegan a su destino y que no sólo por falta de coraje de las autoridades municipales, sino también de conocimientos y de dinero se ven en la sumisión total de afrontar las realidades sociales con las migajas procedentes de su Gobierno local (tomando en cuenta también toda la “escaramuza” política inmersa en el tema).

Es importante recalcar que para que el presente Recurso funcione, todos los gobiernos municipales y de los Estados al tomar posesión de sus cargos deberán de llevar a cabo las gestiones mencionadas con anterioridad, para que los funcionarios correspondientes tengan reconocida su firma electrónica avanzada y tener un portal en Internet para que al momento de estar en pleno desarrollo el Recurso de Reclamación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no haya demoras en el propio procedimiento y todas las diligencias a practicarse sean realizadas por medio de los documentos digitales correspondientes a través de Internet.

---

<sup>167</sup> Tal precepto se refiere a que las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciben los Estados y Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

### **c) SEGUIMIENTO.**

#### c.1 Seguimiento con utilización de Medios Electrónicos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La propuesta expuesta en ésta tesis de investigación, tiene como finalidad el otorgar una mayor seguridad y certeza jurídica al Municipio para poder interponer un procedimiento sencillo y ágil; es por ello que como primer punto a desarrollar es el seguimiento de las actuaciones derivadas del Recurso de Reclamación como propuesta alterna a las Controversias Constitucionales. Tales actos se podrán llevar a cabo de conformidad a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación en su Título Primero, Capítulo II concerniente a los Medios Electrónicos, pues, como todo procedimiento ya sea de índole administrativo, penal, civil, etc., se lleva a cabo por medio de la expedición de documentos, en el procedimiento aquí propuesto se desarrollará por medio de documentos digitales, a los cuales, para su validez les deberá anteceder el registro de firma electrónica avanzada ante el Servicio de Administración Tributaria como se detallará conforme el desarrollo de éste Capítulo.

Siendo el Capítulo del Código Fiscal de la Federación señalado con anterioridad el encargado de especificar lo entendido como Documentos Digitales, el párrafo 4° del artículo 17-D, se detalla claramente que *Documento Digital* es todo mensaje de datos que contiene información o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología. En ese orden de ideas, el procedimiento del Recurso de Reclamación comenzará al momento de que el Síndico o el Presidente Municipal del Ayuntamiento respectivo, lo presente ante las Oficinas correspondientes del Servicio de Administración Tributaria (como se detallará en el punto concerniente al mismo) no sin antes detallar el nombre del demandante (éste caso del Ayuntamiento al cual representen) y su correo electrónico para recibir notificaciones, el presupuesto a impugnar, la autoridad o autoridades

demandadas (que en cada caso será el Gobierno de la Entidad Federativa por conducto del Gobernador respectivo y las Secretaría de Finanzas) y domicilio de los mismos, el documento en que conste el acto impugnado, la constancia de la notificación del acto por el cual se tuvo conocimiento del monto presupuestario objeto de la reclamación, las pruebas que ofrezca el Ayuntamiento, las cuales constarán en copia de los documentos que avalen las cantidades del presupuesto observado en el ejercicio Fiscal último anterior. Se requerirá que el interesado previamente comparezca personalmente ante las oficinas del Servicio de Administración Tributario para acreditar su identidad. A su vez, el Presidente Municipal y/o el Síndico deberán informar al Servicio de Administración Tributaria el código de identificación único del certificado asignado al o los interesados; va a ser esencial realizar de ésta forma la tramitación de la firma electrónica por la razón de que cada tres años se renuevan los Ayuntamientos, debido a lo conocido en nuestro país como “el cambio de poder” por las elecciones sufridas en los Municipios a lo largo del país se altera el personal constituyente de los Ayuntamientos, o por el acto de que en un momento dado el Síndico es sustituido de su cargo.

Así como en todo procedimiento es necesario lo conceptuado como acuse de recibo, en el Recurso de Reclamación se contará con esa formalidad vía documento digital, conforme a la forma marcada en el artículo 17-E, pues, al momento en el que se remita un documento digital a las autoridades fiscales, obtendrán el acuse de recibo que contenga el sello digital. El sello digital es el mensaje electrónico que acredita que un documento digital fue recibido por la autoridad correspondiente y estará sujeto a la misma regulación aplicable al uso de una firma electrónica avanzada. En este caso, el sello digital identificara a la dependencia que recibió el documento y se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento digital fue recibido en la hora y fecha que se consignen en el acuse de recibo mencionado. El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios para que las partes dentro del Recurso de Reclamación puedan verificar la autenticidad de los acuses de recibo con sello digital. Con esas

mismas formalidades se podrá llevar a cabo todo el procedimiento de reclamación, como se observará en el punto del Procedimiento y sus formalidades. Cabe destacar, que el Síndico en representación del Municipio, cuenta con el respaldo además de lo preceptuado por el Código Fiscal de la Federación en los artículos 17-D y 19-A, expresando éste último que las personas morales para presentar documentos digitales podrán optar por utilizar su firma electrónica avanzada o bien hacerlo con la firma electrónica avanzada de su representante legal. En el primer caso, el titular del certificado será la persona moral. Para el segundo caso mencionado con anterioridad, el Ayuntamiento realizará, la tramitación de los datos de creación de firma electrónica avanzada de una persona moral, por medio de un representante. En el caso planteado en la investigación, al tratarse del Síndico como funcionario público con todas las atribuciones y facultades para desempeñar la representación del Municipio, sustentadas tanto en la Ley Orgánica Municipal como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115 Fracción I, refiriéndose a que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y Síndicos que la Ley determine. Tal apreciación faculta como ya se dijo de sobremanera al Síndico (y al Presidente Municipal en su caso) a ser representantes no sólo para los actos mencionados en el artículo 19-A del Código Fiscal de la federación sino también para desempeñar actos para Pleitos y Cobranzas, por ser el abogado del Ayuntamiento o en su caso el Presidente Municipal.

Es necesario recalcar que todo lo comentado con anterioridad podrá ser checado desde cualquier computadora con uso de Internet en nuestro país, facilitando así las cosas del mismo procedimiento y eliminando todo el mundo burocrático lento y tardío acaecedor en México de procesos y procedimientos lentos, siendo aplicable todo lo anterior no sólo para el Servidor Público representante del Municipio, sino también para el correspondiente representante de la Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa, toda vez que en ambos casos se deberá de crear un correo electrónico común y corriente de Internet a

nombre de los entes estatales mencionados (Municipio y Entidad federativa) . El cual será permanente en todos los Ayuntamientos y los Gobiernos de las Entidades Federativas, sin importar el denominado cambio de poderes derivado por las elecciones.

c.2 Presentación del Recurso en Oficinas correspondientes del Servicio de Administración Tributaria de la Entidad Federativa conforme a lo establecido en el Artículo 7° de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Además de lo mencionado en el punto anterior, respecto a las facultades que tiene el Servicio de Administración Tributaria respecto al reconocimiento y otorgamiento de firmas electrónicas avanzadas y el otorgar los acuses de recibo correspondientes a la entrega del Recurso de Reclamación ante sus oficinas de la Entidad Federativa donde radique el Municipio reclamante, cabe hacer la aclaración que el aludido Servicio de Administración Tributaria sólo estará presente dentro del procedimiento del Recurso de Reclamación, como ente gubernamental para hacer llegar el escrito de Reclamación a las oficinas correspondientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo esa su única participación dentro del procedimiento, como una Oficialía de Partes Común quien revisará los detalles concernientes (detallados con antelación) para el inicio del procedimiento, otorgando el acuse de recibo, para ser remitidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a su área denominada Dirección Adjunta de enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, terminando así la participación del Servicio de Administración Tributaria. Pues como ya quedó detallado en el punto anterior, todas las constancias publicadas por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección Adjunta de enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, terminando así la participación del Servicio de Administración Tributaria, derivadas del propio procedimiento como los documentos digitales descritos con anterioridad revisadas por medio de Internet en tanto se concluya el procedimiento

administrativo de reclamación planteado en la actual tesis, previa identificación de los Servidores Públicos representantes tanto del Municipio como de la Secretaría de Finanzas correspondiente, mediante el uso de la clave concedida en su firma electrónica avanzada.

La participación del Servicio de Administración Tributaria quedará fundada en el Recurso de Reclamación, en primera instancia por medio del artículo 7° fracción V de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el cual refiere que el Servicio de Administración Tributaria tendrá la atribución de ejercer aquéllas que, en materia de coordinación Fiscal, correspondan a la administración tributaria. La presente consideración deja en claro que el órgano gubernamental estudio de éste punto y comúnmente llamado SAT podrá desempeñar las labores necesarias para lograr una buena coordinación Fiscal correspondientes a la administración tributaria, osea, en lo tocante al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que es la propia Ley de Coordinación Fiscal la encargada de prever tal situación en lo tocante a la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación en su Capítulo III, al señalar que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente. Al tenor de lo expuesto con anterioridad, se traduce a que el Servicio de Administración Tributaria tiene las suficientes facultades para desempeñar lo propuesto en ésta investigación.

### c.3 Procedencia.

Como se ha venido describiendo, el Recurso de Reclamación va a proceder por una cuestión meramente presupuestaria, pues como se ha descrito en el

presente Capítulo, la Ley de Coordinación Fiscal dispone que al momento en el que una Entidad Federativa firme el Convenio de Coordinación Fiscal, automáticamente quedan anexados al mismo Convenio todas sus municipalidades. Los montos derivados de las Aportaciones y Participaciones Federales correspondientes a los Municipios, se les harán llegar por medio de las Entidades Federativas de las que formen parte, siendo éste el momento por el cual se va a derivar la interposición del Recurso de Reclamación, por la duda, sospecha o el perjuicio evidente hacia los montos derivados del pacto de Coordinación Fiscal, por ser éstos inferiores a los percibidos en el ejercicio Fiscal anterior o al observar que las prioridades materia del pacto federal no son cubiertas debido a la falta de presupuesto. También será procedente cuando con estimación del Paquete de Egresos de la Federación aprobado por el Ejecutivo Federal se haya otorgado una cuantía mayor a la Entidad a la que pertenece el Municipio, sin que el reclamante haya visto reflejado en sus ingresos ese incremento, acto que será publicado forzosamente en el portal de Internet del Ayuntamiento dado de alta para ese fin y mencionado con antelación.

#### c.4 Procedimiento y sus formalidades.

En el presente punto se abocará únicamente a hacer mención del procedimiento a seguir hasta el momento en el cual se dictamine la resolución administrativa que le corresponda al Recurso de Reclamación interpuesto por el Municipio respectivo, el cual comenzará de la siguiente forma:

I.- “Se deberá hacer la presentación del escrito de Recurso de Reclamación ante la Oficina del Servicio de Administración Tributaria más cercana al Municipio reclamante<sup>168</sup>”, donde a la entrega del documento obtendrá el acuse de recibo que contenga el sello digital, reconsiderando que el sello digital identificara a la dependencia que recibió el documento y se presumirá, salvo prueba en contrario,

---

<sup>168</sup> Recordando que para llevar a cabo la aludida pretensión, primeramente se debieron haber llevado a cabo las formalidades expresadas en los puntos anteriores de dar de alta las firmas electrónicas avanzadas del o de los funcionarios encargados de representar tanto a los Municipios como a las Entidades Federativas por medio de sus Secretaría de Finanzas.

que el documento digital fue recibido en la hora y fecha que se consignen en el acuse de recibo mencionado.

II.- El Servicio de Administración Tributaria al poseer el escrito de Recurso de Reclamación, tendrá la obligación de remitirlo inmediatamente a la Dirección General Adjunta de Enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al estar integrada por el Jefe de la Coordinación con Entidades Federativas, Subsecretario de Egresos, Procurador Fiscal, Tesorero de la Federación, etcétera, y además por ser ésta una Unidad Administrativa Central de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y quien pose además todos los elementos necesarios para hacer la revisión de montos entregados tanto a las Entidades Federativas como a sus Municipios. En tal virtud, el Servicio de Administración Tributaria sólo fungirá como el medio de enlace entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Municipio reclamante.

III.- La Dirección General Adjunta de enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al recibir el Recurso de Reclamación, revisará en primer el escrito del Municipio, el cual deberá poseer:

- a).- La firma electrónica avanzada reconocida por el Servicio de Administración Tributaria para que en ese mismo acto se reconozca la personalidad jurídica de o de los Síndicos que representen al Municipio.
- b).- Que el acto reclamado sea derivado de cuestiones de índole Presupuestales, provenientes de montos otorgados por Participaciones y/o Aportaciones Federales.
- c).- Que el Municipio reclamante pertenece a la Entidad Federativa a la cual se le está reclamando el monto correspondiente.
- d) Que la cuenta de correo electrónico del Municipio esté vigente, accedando a la misma, para que todas las gestiones a realizar se notifiquen como ya se ha dicho a modo de documentos digitales. Para que haya una mayor certeza en el procedimiento dentro del Recurso de Reclamación, el Municipio deberá dar de alta su correo electrónico por lo menos otras dos compañías dedicadas a ese ramo electrónico, como sería el dar de alta su

cuenta en Yahoo, Hotmail, Prodigy, México. Com, etc. Si el escrito de Reclamación carece de algunos de los requisitos mencionados, le deberá hacer saber al Municipio por medio de su cuenta de correo electrónico para que por medio del uso del propio medio electrónico le haga llegar lo que haya quedado como pendiente en su escrito y en caso de que el correo electrónico proporcionado por el Municipio sea el que no funcione, la aludida Dirección tendrá la obligación de contar con un portal en Internet para publicar todo lo concerniente a los Recursos de Reclamación planteados por los Municipios, para que los reclamantes en un término no mayor de 2 días, después de haber interpuesto su Reclamación ante el Servicio de Administración Tributaria, chequen conforme al número de acuse de recibo que les correspondió, así como el nombre de las partes interesadas en el Recurso (el nombre del Municipio y el Estado) sepan el número de expediente, los términos en los cuales fue aceptado su Recurso de Reclamación o como la prevención otorgada por la Dirección para subsanar alguna carencia encontrada en el escrito inicial, mismo acto que deberá hacerlo en un término no mayor a tres días, si no se tendrá por no interpuesto el recurso o por perdida la oportunidad procesal de interponer el documento respectivo como prueba.

e).- Conforme a la formalidad expresada en el inciso anterior, la Dirección General Adjunta de Enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene la obligación de notificarle al día siguiente de recibido el Recurso de Reclamación, tanto al Municipio de la llegada y radicación de su escrito así como a la Entidad Federativa interesada por medio de su "Secretaría de Finanzas<sup>169</sup>", para que en el término de tres días, proporcione toda la documentación digital, correspondiente a la entrega de los montos derivados de las participaciones o Aportaciones Federales. En caso de que la Entidad Federativa no presente documento alguno se tendrá como contestado en sentido afirmativo a favor del

---

<sup>169</sup> Ambos actos como ya se ha hecho mención en reiteradas ocasiones, por medio de las cuentas de correo electrónico que las Entidades Gubernamentales y los Municipios, tienen la obligación de crear al momento de hacer los trámites para la regularización de sus firmas electrónicas avanzadas.

Municipio, procediéndose a llevar a cabo las sanciones delimitadas en el punto correspondiente de ésta tesis.

f).- Una vez que la Dirección General Adjunta de enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuente con los elementos necesarios proporcionados por las partes de interés, siendo esto el documento por el cual la Secretaría de Finanzas entrega las partidas presupuestarias y por parte del Ayuntamiento por medio de las cuales los reciba. Así, procederá a hacer el análisis correspondiente, basándose en los montos que la propia Secretaria de Hacienda y Crédito Público cuente como resultado de la aplicación de las fórmulas contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal para la repartición de los fondos de participación federal y así estar en condiciones de llevar a cabo la resolución que para cada caso lo amerite.

#### c.5 Resoluciones.

Dentro del presente las resoluciones a abarcar son las siguientes:

a).- La primera resolución a considerar, es que en cuanto al estudio realizado por la Dirección General Adjunta de Enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, basándose como ya se hizo mención en las fórmulas contenidas dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, no encontró irregularidad alguna respecto a los montos entregados por parte de la Secretaría de Finanzas del estado a la Tesorería del Municipio reclamante, señalando que no ha lugar el Recurso de Reclamación planteado por el Municipio.

b) La segunda resolución a considerar, es que en cuanto al estudio realizado por la Dirección General Adjunta de enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, basándose como ya se hizo mención en las fórmulas contenidas dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, encontró irregularidades, dando por resultado el accionar la sanción

a la Entidad Federativa conforme a las bases a considerar en el punto siguiente.

#### c.6 Sanciones.

Mejor dicho la sanción a realizar va a ser por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de la Dirección General Adjunta de enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal será obligar a la Entidad Federativa al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando lo que a su caso haya sido la parte no entregada, ya sea respecto a las Participaciones o Aportaciones Federales que le corresponda a la Entidad Federativa, todo esto con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6º segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal.

#### c.7 Recurso de Reconsideración.

El Recurso de Reconsideración va a ser aquel planteado ante el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por cualquiera de las partes (Entidad Federativa o el Municipio reclamante) a más tardar los dos días posteriores de haberles sido notificada la resolución vía Internet, dictada por la Dirección General Adjunta de enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde el nombrado Secretario deberá de hacer una segunda revisión de los montos derivados de las fórmulas insertas en la Ley de Coordinación Fiscal, correspondientes al ejercicio Fiscal vigente, así como de las cantidades planteadas por la Entidad Federativa en su defensa y el Municipio en su reclamo; para tal efecto, el Secretario de Hacienda y Crédito Público contará con un periodo

de cinco días para emitir la resolución correspondiente confirmando la resolución de la Dirección General Adjunta de enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o en su caso modificarla para que quede sin efectos y así evitar la sanción al Estado o ratificar su sanción.

## CONCLUSIONES

- 1) Nuestra propia Ley Fundamental en su artículo 115 establece de manera sumamente clara que el Estado mexicano adoptará para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, así el Municipio no solamente sirve para establecer el origen para la conformación de un ente jurídico denominado en éste caso Estado, sino también como la parte fundamental de ese “monstruo” jurídico, para estar en constante roce y así del conocimiento de los deberes y necesidades de la población que lo conforma.
- 2) Es indudable referirse al Municipio como la base de la división territorial así como de la organización política y administrativa de nuestro país, entendiendo tal apreciación en el sentido de que el Estado mexicano para asentarse sobre bases sólidas y perdurables, requiere el funcionamiento apropiado y congruente de sus partes; federación, estados y municipios.
- 3) Si bien es cierto que no todos los Sistemas Jurídicos son iguales, se debe hacer especial mención que para la conformación de un Estado con los lineamientos jurídicos como el nuestro es impensable su propia existencia sin la previa constitución de un Municipio, razón por la cual es incuestionable su función dentro de la vida Estatal de nuestro país, pues en principio es el orden de gobierno más cercano al pueblo.
- 4) Toda vez que al Municipio se debe entenderlo como una persona moral del Estado, y tomando en consideración la personalidad jurídica del mismo, se esta enfrente de una persona jurídica de Derecho Público, siendo así un órgano político administrativo con autonomía para administrar y gobernar las cuestiones estrictamente locales de su territorio.

- 5) El Municipio al ser un ente público del Estado, cuenta con una parte fundamental para poder llevar a cabo una de sus dos principales funciones, la primera es la de gobernar y la segunda es la concerniente a la de administrar.
- 6) El gobierno Municipal, por consiguiente está conformado por el órgano publico denominado ayuntamiento, integrado por un cuerpo colegiado de elección popular directa que se encuentre integrado por el presidente municipal y el número de regidores que la ley determina, esto de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.
- 7) Las funciones del síndico son asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento; procurar la defensa y promoción de los intereses municipales; representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y la gestión de negocios de la hacienda municipal.
- 8) El Municipio Libre nace indiscutiblemente con el constituyente de 1917, siendo en la Constitución de ese año cuando se le otorgó prioridad al Municipio, naciendo así el término mismo de Municipio Libre, por habersele otorgado las facultades que lo integran como libre, siendo las de contar con un territorio, una población, un gobierno propio por medio de sus respectivos órganos, la capacidad económica para administrarse con un patrimonio y hacienda propios y el fin consistente en el bien común de todos los habitantes de la municipalidad.
- 9) Federalismo proviene de la palabra *foedus*, cuyo significado es unir-ligar, entonces al darle lógica al significado como tal, la palabra “federación”, tiene la esencia misma de la unión, en tal virtud nuestra nación tiene previsto el establecerse en un Estado Federal en la propia Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 40; en esa idea se parte de que un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la

composición de entidades o Estados y Municipios que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.

- 10) La autonomía estatal y la representatividad son los aspectos fortalecedores del ayuntamiento para desempeñar los distintos tipos de actividades necesarias para su funcionamiento con la finalidad de otorgar los servicios previstos en la ley y satisfacer las necesidades colectivas.
- 11) La hacienda pública federal está integrada por dependencias, así como por los organismos y entidades de apoyo que se encargan de manejar y en su caso distribuir, los recursos económicos de que dispone el Gobierno Federal (por medio de la Ley de Coordinación Fiscal), para hacer frente a los gastos públicos, siendo ésta dependencia en nuestro país la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que basta con entenderla como una Entidad de la Administración Pública Centralizada, dependiente del Poder Ejecutivo Federal.
- 12) El Derecho Financiero es la rama integrada por un conjunto de normas que tienen por objeto regular las actividades económicas de los órganos públicos, tanto en lo que corresponde a la percepción de los ingresos, como en lo que respecta al ejercicio del gasto, como son los derivados de la Ley de ingresos y del presupuesto de egresos realizados por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en cada ejercicio fiscal así como los medios legales para la coordinación Federal y Municipal en recaudación de las contribuciones federales.
- 13) El medio legal para llegar a una coordinación fiscal entre la Federación y los Municipios es por medio de la Ley de Coordinación Fiscal, sin dejar a un lado las Haciendas o mejor referido a las Tesorerías Municipales de gozar de los beneficios de los ingresos federales, los cuales quedan

comprendidas en dos clases para su apreciación, las Participaciones Federales (Ramo 28) y las Aportaciones Federales (Ramo 33).

- 14) Las Controversias Constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter Municipal y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o los actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.
  
- 15) La profesionalización es implícita a las formalidades establecidas en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que señala que el actor, demandada y en su caso el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, no bastando la simple representación del funcionario público investido con tal facultad (el Síndico o Presidente Municipal), toda vez que se encuentra con la necesidad de ser asistido por un individuo cuyas particularidades son en breve, saber plantear el procedimiento en forma de juicio ante el máximo Tribunal de la República Mexicana, y tal situación no es posible sino únicamente con la intervención de un profesionista con la Licenciatura en Derecho. A ésta especial característica carente en la mayoría de los Ayuntamientos de nuestro país se le debe de aunar la segunda de las desventajas planteadas dentro del presente apartado, la cual es la especialización.

- 16) La especialización es sumamente necesaria dentro del procedimiento planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que a modo de comparación, tal conocimiento es de manera notoriamente carente y nulo en la mayoría de los funcionarios públicos investidos con la facultad para representar legalmente a sus dependencias gubernamentales, sin ser como ya se ha expuesto, abogados, y mucho menos especialistas en la materia de Controversias Constitucionales.
- 17) El medio de interposición, queda precisado en el artículo 8° de la propia Ley Reglamentaria, se estipula que en caso de que las partes no se encuentren dentro del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se deberá de interponer ante las oficinas de correos o de telégrafos, para que las promociones sean tomadas como presentadas en tiempo, además de que dichas oficinas se encuentren únicamente en el domicilio de las partes. Tal situación es de sobre manera problemática para darle solución a lo planteado en ésta investigación, por el simple hecho de que la entrega de los montos derivados por las participaciones y aportaciones federales marcan un plazo de entrega conforme a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en tal virtud, el Municipio recurrente se encuentra totalmente sometido a los montos que le son entregados por parte de la Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa respectiva aún y cuando haya severas sospechas de irregularidad con la cantidad de los aludidos montos por el hecho de que el Ayuntamiento no puede operar sin el combustible emanado del erario público.
- 18) La distancia, es un factor crucial para la interposición de la demanda de Controversia Constitucional, así como la de revisión de las constancias judiciales surgidas dentro del proceso Controversial Constitucional, pues como ya se expuso, se necesitan de las formalidades requeridas por la Ley para poder dar el debido seguimiento al procedimiento en comento y no sólo, para el efecto de imponerse de autos, sino también para los de darse

por notificados, pues, es el propio artículo 5° de la Ley, el que estipula claramente que las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren, convirtiendo ese acontecer judicial en todo un devenir burocrático, en donde intervienen un múltiple de funcionarios públicos, cuya actividad termina costando dinero al pueblo mexicano.

19)El Recurso de Reclamación como propuesta alterna a las Controversias Constitucionales, es un medio de defensa por la vía administrativa, no así por la judicial, pues el judicial es un trámite mucho más técnico (por lo tanto complejo) y duradero. Al plantearse por la vía administrativa, se someterá en éste caso la cuestión pertinente, a las partes involucradas de facto en tanto en la Constitución Federal como en la Ley de Coordinación Fiscal, siendo la primera de ellas en representación de la Federación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así por su parte lo será también la Secretaría de Finanzas correspondiente a la Entidad Federativa donde reside el Municipio reclamante.

20)El Recurso de Reclamación planteado por el Municipio será la acción en la cual el Municipio como parte interesada interpondrá a fin de reclamar ante la autoridad Federal representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al momento de considerar que existe algún tipo de anomalía respecto a los fondos entregados a la Tesorería Municipal por parte de la Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa a la que es parte, por concepto de las Participaciones y Aportaciones Federales, resultado de la repartición de los ingresos contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

21)Al plantearse un procedimiento administrativo se esta enfrente a un procedimiento mucho más sencillo donde las partes interesadas serán únicamente el Ayuntamiento interesado como parte actora, la Secretaría de Finanzas de la Entidad Federativa correspondiente como autoridad

agraviante y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la autoridad concedora del recurso materia de la presente tesis.

22) Es importante recalcar que para que el presente Recurso funcione, todos los gobiernos municipales y de los Estados al tomar posesión de sus cargos deberán de llevar a cabo las gestiones mencionadas en el último capítulo del recurso propuesto por este tesista, para que los funcionarios correspondientes tengan reconocida su firma electrónica avanzada y tener un portal en Internet para que al momento de estar en pleno desarrollo el Recurso de Reclamación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no haya demoras en el propio procedimiento y todas las diligencias a practicarse sean realizadas por medio de los documentos digitales correspondientes a través de Internet.

23) La propuesta de la utilización de los medios electrónicos sugeridos es con la finalidad no sólo de obtener un avance tecnológico o de índole procesalista, sino también de facilitarle la vida a cualquier funcionario público perteneciente a cualquier Ayuntamiento de nuestro País en caso de tener algún tipo de problema relacionado con las finanzas públicas del Municipio, derivado de las contribuciones federales emanadas de la Ley de Coordinación Fiscal.

24) La participación del Servicio de Administración Tributaria quedará fundada en el Recurso de Reclamación, en primera instancia por medio del artículo 7° fracción V de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el cual refiere que el Servicio de Administración Tributaria tendrá la atribución de ejercer aquéllas que, en materia de coordinación Fiscal, correspondan a la administración tributaria.

25) La Dirección General Adjunta de enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al estar integrada por el Jefe de la Coordinación con Entidades Federativas, Subsecretario de Egresos,

Procurador Fiscal, Tesorero de la Federación, etcétera, y además por ser ésta una Unidad Administrativa Central de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y quien pose además todos los elementos necesarios para hacer la revisión de montos entregados tanto a las Entidades Federativas como a sus Municipios, es la dependencia gubernamental idónea para conocer y resolver el recurso de reclamación en la forma expresa e imparcial por el simple hecho de contar con todos los elementos necesarios para emitir la resolución correspondiente.

- 26) El procedimiento planteado por el actual tesista deriva en una reducción significativa respecto a los plazos de interposición, estudio, resolución y sanción, trayendo por resultado un fin de índole de economía procesal y economía financiera para el pueblo mexicano.
- 27) La sanción del recurso de reclamación es viable al fundamentarse en lo dispuesto por el artículo 6° segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal.
- 28) Dentro del recurso de reclamación tras haberse resuelto el mismo las partes podrán inconformarse por medio del recurso de reclamación expuesto dando de nueva vez una oportunidad para obtener una resolución favorable en un mínimo de tiempo.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- MENA ADAME Carlos "La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional", Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2003.
- 2.- V. CASTRO Juventino, "El Artículo 105 Constitucional", Editorial Porrúa, 4ª edición actualizada, México, 2001.
- 3.- FERRER MAC-GREGOR Eduardo, "Derecho Procesal Constitucional", Editorial Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., Tomo I, 1ª edición, México, 2001.
- 4.- COVIÁN ANDRADE Miguel, "La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad", Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 1ª edición, México, 2005.
- 5.- -----, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada", Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo IV, 15ª edición, México, 2006.
- 6.- COVIÁN ANDRADE Miguel, "El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado", Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 1ª edición, México, 2001.
- 7.- BURGOA ORIHUELA Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 15ª edición actualizada, México, 2002.
- 8.- COVIÁN ANDRADE Miguel, "Teoría Constitucional", Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2ª edición, México, 2000.
- 9.- BARRERA GARZA Oscar, "Compendio de Amparo", Editorial Mc GrawHill, 2ª edición, México, 2004.
- 10.- GONZÁLEZ JIMÉMEZ Arturo, "Apuntes de Teoría General del Estado", Editorial Ediciones Jurídicas Alma, 1ª edición, México 2003.
- 11.- QUINTANA ROLDAN Carlos F., "Derecho Municipal", Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 2005.
- 12.- FERNÁNDEZ RUÍZ Jorge, "Poder Legislativo", Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, México 2004.
- 13.- ACOSTA ROMERO Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 16ª edición Actualizada, México, 2002.
- 14.- ACOSTA ROMERO Miguel, "Derecho Administrativo Especial", Editorial Porrúa, 4ª edición Actualizada, México, 2001.
- 15.- CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo, "Derecho Tributario", Editorial Cárdenas, 1ª edición, México, 2002.

16.- MÉNDEZ GALEANA Jorge, *“Introducción al Derecho Financiero”*, Editorial Trillas, 1ª edición, México, 2003.

17.- MABARAK CERECEDO Doricela, *“Derecho Financiero Público”*, Editorial McGrawHill, 1ª edición, México, 1996.

18.- AMIEVA HUERTA Juan, *“Temas selectos de Finanzas Públicas”*, Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2002.

19.- AYALA ESPINO José, *“Economía del Sector Público Mexicano”*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, México, 2001.

20.- CARRASCO IRIARTE Hugo, *“Derecho Fiscal I”*, IURE Editores, 1ª edición, México, 2004.

21.- CARRASCO IRIARTE Hugo, *“Derecho Fiscal II”*, IURE Editores, 1ª edición, México, 2004.