

# Crónicas



Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
- Edición 2006 -

## “Participaciones federales a los municipios”

Controversia Constitucional 18/1997  
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Edición 2006

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Av. José María Pino Suárez, No. 2

C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-683-3

Impreso en México

Printed in Mexico

Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
- Edición 2006 -

---

# “Participaciones federales a los municipios”

# “Participaciones federales a los municipios”

Controversia Constitucional 18/1997

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **Presentación**

La relación de los hombres con su entorno natural y con sus semejantes, en un nuevo marco de convivencia, ha evolucionado vertiginosamente a la par que lo han hecho las nuevas tecnologías.

El ámbito cultural, político y económico ha sufrido cambios radicales en las últimas décadas, merced principalmente a las transformaciones tecnológicas que se registran en el diario acontecer de las sociedades actuales, las cuales no pueden menos que dejar profunda huella en el quehacer de la actividad jurisdiccional contemporánea.

En México esta innegable realidad se ha plasmado en la vanguardia que ha asumido el Máximo Tribunal de nuestro país, al promover la difusión de criterios, resoluciones y argumentos jurídicos a través de sistemas informáticos, los cuales permiten el constante crecimiento de la ciencia jurídica y facilitan la labor de juzgadores, abogados postulantes, y estudiosos del derecho; además, favorecen la cultura de la transparencia en una sociedad interesada cada vez más en conocer el desarrollo de los procesos

jurisdiccionales de carácter federal, así como las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, y ante el constante crecimiento en el uso de los sistemas y medios informáticos, la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Unidad de Crónicas estimó necesario proponer nuevas alternativas para la elaboración y publicación de las crónicas y reseñas argumentativas de los asuntos resueltos por su Tribunal en Pleno y por sus Salas. La finalidad es promover la difusión de las labores, actividades y funciones que realiza, en el marco de una cultura jurídica cuyo desarrollo se encuentra aún ciernes, pero que nos define como un Estado de Derecho.

De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre conciente de su responsabilidad como Máximo Órgano Jurisdiccional y garante de su orden constitucional, se complace en poner a disposición del público en general la crónica que tiene ante sí el usuario, la cual forma parte de una colección de veinte y que corresponden a los asuntos más relevantes que ha resuelto en los últimos años.

Cada una de las crónicas plantea los problemas jurídicos que presentaron en su momento los asuntos analizados, para lo cual el usuario cuenta con la crónica expresada en videograma y en forma escrita, el engrose o engroses correspondientes, las versiones estenográficas de las sesiones respectivas, los votos particulares, de minoría o concurrentes, en caso de haberse emitido éstos, la síntesis de las notas periodísticas más representativas de la opinión pública generadas con motivo de la resolución de cada asunto en particular, la compilación de ordenamientos utilizados, las tesis aisladas y/o de jurisprudencia generadas en cada asunto -si es el caso- así como un glosario de los términos más significativos utilizados en cada crónica, todo lo cual se encuentra a disposición del usuario en un ambiente informático en formato multimedia, amigable y de fácil acceso que favorece el estudio y comprensión de los temas jurídicos abordados en cada asunto.

## **Introducción**

A partir de mil novecientos diecisiete el Constituyente de Querétaro se preocupó por elevar a rango constitucional el principio de la libertad municipal, en virtud de que nuestro país se conforma por una organización política tripartita, la cual se integra por Municipios, Estados y Federación. Por lo anterior, el legislador ha propiciado el fortalecimiento del Municipio en México, a través de diversas reformas al artículo 115 constitucional, pues éste es la base de la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación.

Así, para lograr la consolidación de la autonomía municipal y su capacidad de decisión, fue necesario ampliar sus facultades y potestades en lo político, en lo financiero y en lo social, mediante un nuevo marco jurídico que transformara la soberanía popular del ámbito municipal, de manera que le permita ser cause de la participación ciudadana y prestar los servicios públicos requeridos por la comunidad y convertirse en agente activo del desarrollo económico y social.

En ese sentido, dentro de ésta crónica se podrá advertir, entre otros aspectos, las características en que se reparten las participaciones federales sobre la base legal de la celebración de convenios de coordinación fiscal, los ajustes de la Federación respecto de las participaciones pagadas, así como las compensaciones correspondientes.

Fue de esta manera que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le correspondió analizar y resolver las cuestiones relativas a la autonomía hacendaria del Municipio, conjugado con el sistema de participación en impuestos federales, toda vez que un ente de gobierno sólo puede considerarse como una verdadera libertad política cuando realmente existe una autonomía económica.

Asimismo, se podrá observar el estudio y las consideraciones fundamentales del Tribunal Pleno del más Alto Tribunal, mediante las cuales resolvió los temas referentes a la hacienda municipal, bajo el régimen de libre administración; así como la forma en que se deben precisar los procedimientos para la entrega de las cantidades correspondientes a los

Municipios, en cumplimiento de los principios de orden y transparencia en el manejo de los recursos públicos que caracterizan al estado de derecho.

Con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó de manera clara y específica los principios de respeto a la autonomía municipal contenidos en la Constitución Federal, a efecto de evitar aquellos actos incongruentes que redunden en la desarmonía y desajuste del orden jurídico estatal y que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales, así como proteger las arbitrariedades sobre los fondos federales a que tienen derecho y la exigencia ante la autoridad estadual para recibir la información necesaria respecto de esa distribución, con la explicación y el sustento suficiente para que exista transparencia en su manejo.

*Mtro. en D. César de Jesús Molina Suárez*

*Director General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos*

## **Crónica**

En nuestro país la organización política tripartita integrada por Municipios, Estados y Federación conforman el Estado mexicano.

A partir de mil novecientos diecisiete el Constituyente de Querétaro se preocupó por elevar a rango constitucional el principio de la libertad municipal en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, con la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve se modificó la fracción IV del artículo 115 en sus 2o. y 3er párrafos y se adicionaron el 4o. y 5o. párrafos con el propósito de propiciar el fortalecimiento del Municipio en México, en virtud de que éste es la base de la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación.

En la exposición de motivos respectiva se señaló que para lograr la consolidación de la autonomía municipal y su capacidad de decisión, era necesario ampliar sus facultades y potestades en lo político, en lo financiero y en lo social, mediante un nuevo marco jurídico que transformara la

soberanía popular del ámbito municipal, de manera que le permita ser cause de la participación ciudadana y prestar los servicios públicos requeridos por la comunidad y convertirse en agente activo del desarrollo económico y social.

Dentro de las reformas mencionadas destaca la encaminada a dotar de autonomía hacendaria al municipio, ya que hay libertad política del municipio sólo si existe autonomía económica en el mismo.

En consecuencia, a través del sistema de participación en impuestos federales, regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, se permite que las entidades federativas avancen con eficacia en la consecución de este propósito al conjugar recursos federales, estatales y municipales en la realización de programas prioritarios, es por ello que la consolidación del municipio libre ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo nacional.

El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, prevé que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará, entre otros rubros, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Es, por tanto, uno de los conceptos de la hacienda municipal que quedan sujetos al régimen de libre administración, con el fin de que los Municipios puedan disponer y aplicar sus recursos hacia la satisfacción de sus necesidades, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

Como características de las participaciones federales, cabe destacar que tanto la Federación como los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, por tener facultades concurrentes, razón por la cual el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal, en virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones, formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las



entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del presupuesto de egresos de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

Asimismo, excepción hecha de las compensaciones que se requieran efectuar en las entidades, como consecuencia del ajuste de participaciones federales que correspondan son inembargables y no pueden afectarse ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales, e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las participaciones federales no son cantidades fijas sino variables y atienden a un porcentaje de la recaudación que efectivamente capte la Federación en el periodo correspondiente, por lo que las cantidades mensuales que se entregan a los Estados sólo son en forma provisional, ya que atienden a un cálculo de lo que se presume será materia de recaudación, motivo por el cual la Federación, cada cuatro meses, debe realizar ajustes respecto de las participaciones pagadas, para llevar a cabo las compensaciones correspondientes.

Con el objeto de impugnar la inconstitucionalidad de leyes y actos relacionados con el tema de participaciones federales, el Presidente Municipal, el Secretario y Síndico Segundo del Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, promovieron demanda de controversia constitucional, contra actos del Congreso de la Unión, Presidente de la República y otras autoridades.

Actos que hizo consistir en la expedición, promulgación y publicación de la Ley de Coordinación Fiscal, de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Coordinación Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Nuevo León, así como respecto de los oficios 531/97 y C-3-785-97, ambos del veintiséis de junio de mil novecientos noventa y siete, suscritos por el Subsecretario de Egresos de La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, mediante los cuales se hizo

entrega al Municipio actor de las participaciones federales y estatales de que era destinatario en relación al mes de mayo de mil novecientos noventa y siete.

Por acuerdo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, con el número 18/97, y se turnó el asunto al señor Ministro Juventino V. Castro y Castro para su resolución.

El actor, en sus conceptos de invalidez, señaló en síntesis que en esos escritos la autoridad se concretaba en mencionar diversas cantidades, pero omitía precisar la forma y procedimientos mediante las que fueron determinadas, lo que atentaba contra los principios de orden y transparencia en el manejo de los recursos públicos que caracterizan al estado de derecho.

No obstante que los demandados en sus escritos de contestación manifestaron que debía declararse la improcedencia de la acción en virtud de que estimaban que no era la controversia constitucional, la vía indicada para solucionar el conflicto de mérito, el Tribunal Pleno desestimó la causa de improcedencia propuesta.

En el proyecto de resolución del señor Ministro Juventino V. Castro y Castro se arribó a esa determinación, al considerar que si cuando el Municipio actor formula conceptos que pudieran interpretarse de legalidad, respetando siempre los principios contenidos en la Constitución Federal, en donde lo que pretende es hacer valer el respeto de su autonomía, ese ejercicio es susceptible de examen integral por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría reconocer y autorizar implícitamente la comisión de infracciones a la Norma Suprema, violaciones que no serían susceptibles de purgarse con posterioridad.

Por lo que, con el propósito de evitar aquellas hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre Estados y Municipios, en que las autoridades estatales al tener facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales, aun cuando se hubieran cubierto los requisitos formales previstos en la

Constitución Federal, lleguen a cometer arbitrariedades o emitan actos incongruentes que redunden en la desarmonía y desajuste del orden jurídico estatal, a juicio del Tribunal Pleno se estimó que resultaban fundados los conceptos de invalidez analizados y suplidos ante su queja deficiente.

En la resolución se planteó que las participaciones federales, como derecho que se reconoce al Municipio debe encontrarse debidamente regulado a través de un sistema claro, en el que participen todos los niveles de gobierno tanto federal, como estadual y municipal, para que el municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones, que comprenden desde legislar al respecto, hasta remitir a los Municipios los fondos por estos conceptos de participaciones y aportaciones federales, con explicación y sustento suficiente para que exista transparencia en su manejo.

En base a las consideraciones anteriores, en la resolución se llegó a la conclusión de que al ser un derecho constitucional de los municipios el recibir parte de esos fondos federales y por lo tanto el exigir ante la autoridad estadual la información necesaria respecto de esa distribución, la actuación de la autoridad demandada resultaba apartada del texto constitucional, puesto que si bien es cierto, que en los oficios 531/97 y C-3-785-97, el Subsecretario de Egresos del Gobierno del Estado de Nuevo León los sustentó en las disposiciones previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Egresos del Estado de Nuevo León y Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por ello se hizo entrega al Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, del cheque correspondiente a las participaciones federales y estatales de que era destinatario en relación al mes de mayo de mil novecientos noventa y siete, y que también se señalaba el importe que se le entregó por cada una de las participaciones federales y estatales, también lo es que con ello el Municipio actor no estaba en posibilidad de conocer con base en qué operaciones y demás circunstancias se llegó a la especificación satisfactoria de las cantidades que debían otorgársele al Ayuntamiento actor.

De ahí que si no se satisfizo la obligación del ejecutivo local derivada del artículo 115, fracción IV, inciso b) constitucional, de brindar al Municipio

una explicación detallada de cuál era el monto global de las participaciones federales recibidas, la forma en que se distribuyó entre todos los Municipios del Estado de Nuevo León, así como darle a conocer paso a paso de dónde provenían las sumas que se le enviaron, debía concluirse que la actuación de la autoridad demandada resultaba apartada del texto constitucional y, por tanto, se declaró la invalidez de los oficios impugnados y sus consecuencias.

Finalmente, la Suprema Corte procedió a determinar los alcances y efectos de la presente resolución al otorgar el plazo máximo de noventa días contados a partir de la legal notificación de la resolución al Gobernador del Estado de Nuevo León, para que girara las instrucciones pertinentes, a efecto de que emitiera un comunicado en el que, tomando en cuenta las consideraciones vertidas en la ejecutoria, se hiciera del conocimiento del Municipio actor en forma detallada cómo se le están cubriendo sus participaciones federales, entregando además datos contables suficientes, así como los poblacionales de ingresos y de reparto a los otros Municipios.

El criterio sustentado en la resolución anterior quedó plasmado en la tesis jurisprudencial de rubro: PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN.