TEMAS SELECTOS. HACIA EL ÁMBITO DEL DERECHO MUNICIPAL No. 1

COORDINADORES:

Ricardo Tapia Vega (Doctor en Derecho)

Eduardo Oliva Gómez (Doctor en Derecho)



UNIVERSIDAD DE LA HABANA FACULTAD DE DERECHO DEPARTAMENTO DE DERECHO CIVIL Y DE FAMILIA

AVAL

La Habana, Cuba, 8 de diciembre de 2014.

Ediciones Eternos Malabares Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos

PRESENTE

Por este medio les hago saber que una vez que he revisado minuciosamente la obra titulada *Temas selectos. Hacia el ámbito del derecho municipal*, coordinada por Ricardo Tapia Vega y Eduardo Oliva Gómez, perteneciente a la serie *Temas selectos*, de la colección *Derecho y Ciencias Sociales*; me parece que la misma contiene aportaciones originales y novedosas en la esfera del Derecho Municipal respecto del sistema jurídico mexicano, por lo que considero que es una obra digna de publicarse y divulgarse en la comunidad científica del derecho y las ciencias sociales, siendo además una obra entendible para doctos y legos en dichas materias. Téngase en cuenta que se trata de una temática que se ha estudiado con poco detenimiento en el Derecho comparado hispanoamericano por lo cual resultará de enorme provecho no sólo para el gremio jurídico profesional sino también para la enseñanza del pregrado en las universidades mexicanas y allende sus fronteras.

Sin más que agregar, reciban un cordial saludo.

Dr. Leonardo B. Pérez Gallardo

Profesor Titular de Derecho civil y notarial Universidad de La Habana Vicepresidente de la Sociedad de Derecho Civil y de Familia Vicepresidente de la Sociedad del Notariado cubano Presidente del Tribunal Nacional Permanente para las ciencias jurídicas COLECCIÓN:

Derecho y Ciencias Sociales Ediciones Eternos Malabares S.C.

DIRECTOR: DIRECTOR:

Dr. Ricardo Tapia Vega Mtro. Ricardo Venegas Pérez

SERIE: EDITOR:

Temas Selectos Alejandro Campos Oliver

DIRECTORES: DISEÑO:

Dr. Ricardo Tapia Vega Tania Jasso Blancas

Dra. Anahiby Anyel Becerril Gil

CONSEJO EDITORIAL:

Dr. Víctor M. Castrillón y Luna (PITC-SNI II de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos)

MsC Ana María Pozo Armenteros (Directora del Centro de Información para el Derecho de La Habana, y Mediadora de la Corte Cubana de Arbitraje Comercial Internacional – Cuba-)

M. en D. Enrique Pérez Salazar (Becario CONACYT, PNPC 002764, FDyCS de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos)

M. en D. Joaquín Sedano Tapia (Becario CONACYT, PNPC 002764, FDyCS de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos)

ARBITRAJE DE LA OBRA:

Dr. Leonardo B. Pérez Gallardo.

Profesor Titular de Derecho Civil y Notarial de la Universidad de La Habana, Cuba.

Vicepresidente de la Sociedad de Derecho Civil y de Familia (Cuba).

Vicepresidente de la Sociedad del Notariado Cubano.

Presidente del Tribunal Nacional Permanente para las ciencias jurídicas (Cuba).

ISBN 978-607-9287-21-4

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de la editorial y el autor.

INDICE

PRESENTACION
Profra. Silvia Salazar Hernández9
PRÓLOGO
Lic. Raúl Vergara Mireles12
Municipios y TIC: avanzar hacia la e-gobernanza municipal
Dra. Anahiby Becerril13
La intervención del DIF-municipal en el fortalecimiento de la unión matrimonial
Dr. Eduardo Oliva Gómez25
La Reforma Constitucional. Modificación a la Ley de Amparo, en relación al Interés legítimo individual y colectivo; Principio de relatividad, Principio <i>Erga Omnes</i> , Declaración General de Inconstitucionalidad y Amparo por omisión
Dr. Francisco Xavier García Jiménez43
Algunos problemas relacionados con el cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales dictadas en contra de Ayuntamientos
Dr. Ricardo Tapia Vega62
Programa de ordenamiento ecológico local del territorio, la importancia de su observancia en el municipio de Tepoztlán, Morelos
M. en D. Laura Elizabeth García Mendez77
Los principios del Derecho Fiscal Municipal
Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado86
La crisis de la hacienda municipal en Morelos
M. en D. Baudelio Lónez Marhán 98

PRESENTACIÓN

La presente obra, que inaugura la colección "Derecho y Ciencias Sociales", y dentro de ésta, la serie "Temas selectos", es muestra de los trabajos de investigación que realiza el Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, y representará sin duda un importante producto académico de estudio y de consulta en el quehacer de la función administrativa y de gobierno de los Ayuntamientos.

Por ello, el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos (IDEFOMM), cuya Junta de Gobierno me honro en presidir, ha tenido a bien coeditar este trabajo y retomar así sus funciones referentes a la promoción de programas de investigación y a la edición y difusión de dichas investigaciones, las cuales se hayan previstas en las fracciones V y X, respectivamente, del artículo 6 de la Ley Orgánica del precitado instituto.

Mi sincera felicitación a los coordinadores de la obra, Dr. Ricardo Tapia Vega y Dr. Eduardo Oliva Gómez, quienes además presentan, respectivamente, los trabajos titulados: "Algunos problemas relacionados con el cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales dictadas en contra de Ayuntamientos" y "La intervención del DIFmunicipal en el fortalecimiento de la unión matrimonial"; así como a los ensayistas Dra. Anahiby Becerril, Dr. Francisco Xavier García Jiménez, M. en D. Laura Elizabeth García Mendez, Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado y M. en D. Baudelio López Marbán, quienes exponen, respectivamente, sus trabajos titulados: "Municipios y TIC: Avanzar hacia la *e-gobernanza* municipal", "La Reforma Constitucional. Modificación a la Ley de Amparo, en relación al Interés legítimo individual y colectivo; Principio de relatividad, Principio Erga Omnes,

Presentación 9

Declaración General de Inconstitucionalidad y Amparo por omisión", "Programa de ordenamiento ecológico local del territorio, la importancia de su observancia en el municipio de Tepoztlán, Morelos", "Los principios del Derecho Fiscal municipal" y "La crisis de la hacienda municipal en Morelos".

Finalmente, destaco el aval que de la calidad académica de esta obra representa el arbitraje escrito otorgado por el Dr. Leonardo B. Pérez Gallardo, profesor Titular de Derecho Civil y Notarial de la Universidad de La Habana, Cuba; y quien además es presidente del Tribunal Nacional Permanente para las ciencias jurídicas; vicepresidente de la Sociedad de Derecho Civil y de Familia, y vicepresidente de la Sociedad del Notariado, todo ello en la República de Cuba.

Profra. Silvia Salazar Hernández.

Diciembre de 2014.

10 Presentación

PRÓLOGO

Es una distinción para quien escribe estos reglones, en mi carácter de Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, el que se me permita prologar esta obra literaria jurídica, realizada por distinguidos juristas morelenses, que sin lugar a dudas contribuirá en mucho al desarrollo de la ciencias del derecho, en especial al ámbito del derecho municipal.

En efecto, esta obra titulada "Temas Selectos. Hacia el ámbito del Derecho Municipal", se ocupa de diversas aportaciones en temas de una de las instituciones más importantes dentro de la organización del Estado Mexicano, pues debo resaltar que es precisamente el Municipio el primer ente de atención ciudadana y por consecuencia el más necesitado de mantenerse a la vanguardia de la modernidad y del desarrollo.

Por ello distingo el trabajo de coordinación de esta obra a cargo de dos entrañables compañeros y amigos, distinguidos abogados y grandes investigadores, me refiero por supuesto a Ricardo Tapia Vega y Eduardo Oliva Gómez, cuyo trabajo y esfuerzo se ven compensados con la realización de este libro, que trascenderá en la academia y por supuesto en el ejercicio profesional del Derecho Municipal, pues se ocupan de "Algunos problemas relacionados con el cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales dictadas en contra de Ayuntamientos" y de "La intervención del DIF-municipal en el fortalecimiento de la unión matrimonial", respectivamente.

De igual forma resalto la aportación de Anahiby Becerril con el tema de "Municipios y TIC: Avanzar hacia la *e-gobernanza* municipal". Así como la de Francisco Xavier García Jiménez, cuando se refiere a la

Prólogo 11

"Reforma Constitucional. Modificación a la Ley de Amparo, en relación al interés individual y colectivo; Principio de relatividad, Principio *Erga Omnes*, Declaración General de Inconstitucionalidad y Amparo por omisión".

En el mismo sentido, señalo la aportación de Laura Elizabeth García Méndez con el tema "Programa de ordenamiento ecológico local del territorio, la importancia de su observación en el municipio de Tepoztlán, Morelos", y de Juan Manuel Ortega Maldonado con su capítulo "Los principios del Derecho fiscal municipal".

No menos importante es la contribución de Baudelio López Marbán, cuando se refiere a "La crisis de la hacienda municipal en Morelos". De todo lo anterior resulta en suma una obra bastante atractiva y de sumo interés para todos aquellos interesados en el estudio del derecho, de las ciencias jurídicas y en particular del Derecho Municipal.

Lic. Raúl Vergara Mireles.

Diciembre de 2014.

12 Prólogo

Municipios y TIC: avanzar hacia la *e-gobernanza* municipal

Anahiby Becerril

Doctora en Derecho y Globalización por la FDyCS de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Resumen: Como en todos los aspectos de la sociedad, las TIC han permeado dentro de la administración pública. Juntas han evolucionado hasta llegar a la e-gobernanza, la cual demanda una participación más activa de los ciudadanos en el actuar gubernamental. Con el ciberactivismo, la sociedad se ha vuelto un partícipe activo del acontecer diario, sin embargo la administración pública dista mucho de evolucionar como la sociedad demanda. Con el implemento adecuado de las TIC, la sociedad puede y debe participar activamente en el quehacer gubernamental, la cuestión radica en los municipios: ¿Qué espacios virtuales han creado las administraciones municipales, en términos de acceso e implementación de la democracia 2.0? ¿Cuál es la realidad de la capacitación y empleo efectivo, por parte de la administración municipal en el tratamiento de las TIC, y particularmente los SRS? La transparencia y el acceso a la información es una parte, pero no lo es todo.

Palabras clave: Administración pública, e*-gobernanza*, municipios, TIC.

Abstract: As in all aspects of society, ICT has permeated within the public administration. Boards have evolved into e-governance, which demands a more active participation of citizens in government action. With cyberactivism, society has become an active participant of daily events, however the public administration is far to evolve as society demands. With proper attachment of ICT, society can and should actively participate in the governmental activities, the issue lies in the municipalities: What virtual spaces created local governments, in terms of access and implementation of democracy 2.0? What is the reality of effective training and employment, by the municipal administration

in the treatment of ICT, and particularly SRS? Transparency and access to information is a part, but not all.

Key words: *ICT, e-gobernance, public administration, municipalities.*

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), son las herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública¹. Las TIC pueden aportar una mayor agilidad y rapidez para conocer las necesidades e inspiraciones de la ciudadanía, pueden crear nuevos espacios de participación e innovación y nuevas formas de participación, de interacción, aportando también un nuevo dimensionamiento de las variables tiempo y lugar, creando nuevas posibilidades en la escala que va del aquí y ahora el de una actividad presencial, a un desde donde y cuando quiera y pueda².

Las TIC son el camino al crecimiento, de eso no hay duda. Lo fundamental es emplearlas de modo que realmente fomenten la innovación, creación y, por consecuencia, sean un efectivo motor para el desarrollo. Por sí solas las TIC no son la panacea, para lograr la modernización de la administración pública, a través de la adopción de soluciones basadas en TIC, debe implementarse la participación activa de los ciudadanos dentro los procesos de toma de decisiones, fomentando la participación educada, la transparencia y rendición de cuentas que caracterizan a la buena gobernanza.

La gobernanza trae consigo el crear una nueva forma y dinámica en que los ciudadanos y la administración pública se relacionen. Implica una participación más activa de la ciudadanía, con la consiguiente apertura, por parte de las autoridades, a los

Municipios y TIC: avanzar hacia la e-gobernanza municipal

¹ WAISSBLUTH, M., *Gestión y Políticas Públicas. Chile*: Universidad de Chile; véase: http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf (29/julio/2014)

² ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS, eGobernanza, participación ciudadana e innovación; véase:

http://www.eudel.net/es/publicaciones/libros/egobernanza__participacion_ciudadana_e_inn ovacion_ (20/julio/2014)

reclamos, crítica, sugerencias y exigencias de la sociedad. Significa crear un verdadero espacio público, que, gracias a las TIC, mute todos los días.

La relación entre las TIC y la administración pública se puede entender desde tres ópticas:

- e-Administración: Administración electrónica, uso de las TICs en la administración para racionalizar, agilizar y hacer más eficientes los procedimientos administrativos internos para mejorar el servicio público a los ciudadanos, mejor acción administrativa en defensa de los intereses de la ciudadanía y tener una mayor conocimiento de éstos. Incluye la gestión, información, tramitación de servicios y formulación de quejas y sugerencias. La visión del ciudadano se asemeja a la visión de cliente, consumidor de los servicios prestados y el objetivo principal es mejorar esos procesos de transacción.
- e-Democracia: Democracia participativa digital, modelo político que trata de usar las TICs para redefinir las estructuras de participación y representación democrática con el objetivo de que la ciudadanía participe en los procesos de toma de decisión. Conseguir la implicación de la ciudadanía y su participación en estos procesos es su principal meta.
- e-Gobierno: La mejora de las funciones de Gobierno, tanto la parte normativa, la formulación de políticas públicas y la implementación de éstas³.

La convergencia de estas tres (*e-Administración*, *e-Gobierno y e-Democracia*) la encontramos reflejada en la *e-gobernanza*. Caracterizada por una estrecha colaboración, consenso y participación de diversos actores dentro de los procesos administrativos, de la formulación e implementación de políticas públicas. La gobernanza, surgió con anterioridad de la última revolución tecnológica que vivimos, sin embargo, al igual que en todos los ámbitos de la globalización, ésta ha fomentado su crecimiento.

Señala Criado que el impacto de las TIC en la Administración Pública contempla estas 3 dimensiones: la mejora

_

³ ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS, eGobernanza, participación ciudadana e innovación; véase:

http://www.eudel.net/es/publicaciones/libros/egobernanza__participacion_ciudadana_e_inn ovacion (20/julio/2014)

de la prestación de servicios, la extensión de los procesos democráticos y la dinamización de los procesos de gobernanza⁴.

Los primeros problemas a que la administración electrónica se enfrenta son los relativos al acceso y a la conectividad. Sin pasarlos por alto, resulta primordial mirar más allá de las limitaciones y reconocer que en el horizonte social y económico se plantea el uso de las TIC. Ya en el año 2004 Stiglitz⁵ planteaba que las condiciones determinantes para el desarrollo en la actual coyuntura mundial son: el énfasis en la tecnología, en la educación, la preocupación prioritaria para crear empleos y fuentes de ingreso, el acento en la equidad económica y social, y la importancia de las exportaciones. El autor subrayaba que las políticas más exitosas llevadas a cabo por los países asiáticos encaminados por la vía del desarrollo basado en la Ciencia y la Tecnología es que se trata de políticas locales, no impuestas desde el exterior.

El reto consiste en lograr un equilibro correcto entre Estado y mercadso entre la acción colectiva a escala local, nacional y global, y entre la acción gubernamental y la no gubernamental⁶.

Este equilibrio precisa de cambios y ajustes conforme cambian las circunstancias históricas y tecnológicas. El énfasis no debe ponerse propiamente en las TIC, sino en su adecuado empleo, combinado con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. A eso se refiere la Administración electrónica⁷. Tal como señala la OCDE⁸, la

Municipios y TIC: avanzar hacia la e-gobernanza municipal

⁴ CRIADO, J.I., RAMILO M.C., De la Administración Pública electrónica a la Administración Pública Relacional: Aportaciones para una propuesta analítica integradora, Observatorio para la cibersociedad; véase: http://www.cibersociedad.net/congreso/comms/c08criadoramilo.htm (29/julio/2014)

⁵ STIGLITZ, Joseph: Technology and the Indian miracle: lessons for India and Beyond, Workshop on ICT and sustainable development, Bangalore, 15 enero 2004; véase: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dGuSe5lsP9sJ:https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/speeches/Development/Tech_and_Indian_Miracle.ppt+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx (20/julio/2014)

⁶ STIGLITZ, Joseph, Los felices 90. La semilla de la destrucción, Ed. Taurus, Buenos Aires, 2003, p. 14.

⁷ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*, Comunicación COM (2003) 567 final de 26 de septiembre de 2003; véase: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF (22/julio/2014)

tecnología es un facilitador, pero no una solución, por tanto destaca la importancia de apostar por la innovación, adaptar y repensar lo que se hace hasta ahora, a la nueva realidad. Se trata de un cambio no sólo en la implementación de la tecnología, sino de un cambio cultural y organizativo.

Apostar por la *innovación*, entendida como transformación en valor pero como proceso de cambio a seguir, como pasos a dar, cortos pero constantes en la construcción de este cambio, estas nuevas instituciones son una innovación sistemática⁹.

Educar para la democracia. La e-gobernanza implica también una tarea educativa, de aprendizaje democrático, de promoción y construcción de valores y actitudes, y estos procesos de aprendizaje se construyen a través de la acción, en la cotidianidad de cada uno de los procesos activados, actuando siempre con coherencia.

Un buen gobierno puede tener un buen o mal gobierno electrónico o no tenerlo en absoluto, pero un mal gobierno jamás podrá tener un buen gobierno electrónico que no vaya más allá de exhibir un portal con el mayor desarrollo tecnológico que el dinero pueda costear. Sin embargo, al acceder, produciría frustración por sus incongruencias, dificultades para obtener información veraz y limitaría la participación de los ciudadanos. Por tanto, lo que funcione mal en la tangibilidad de las instituciones no tendrá un buen resultado en el campo virtual, sin embargo, con esta tercera revolución industrial y la sociedad de la información, donde nos desenvolvemos, tenemos la gran oportunidad de realizar un cambio cultural, en el interior de las organizaciones.

Las TIC pueden generar mejores prácticas dentro de la gestión organizativa del gobierno. La OCDE¹⁰ señala, en su informe *The e-gob imperative: main finding*, del año 2003:

0

⁸ OCDE, *The e-gob imperative: main finding*, véase: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015120.pdf (20/julio/2014)

⁹ INNERARITY D., GURRUTXAGA A., ¿Cómo es una sociedad innovadora?, Innobasque, 2009; véase:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:V3vBhmL3otAJ:www.innobasque.com/Modulos/DocumentosVisor.aspx%3FdocId%3D334+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es (21/julio/2014)

OCDE, The e-gob imperative: main finding, véase: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015120.pdf (20/julio/2014)

El desarrollo de habilidades relacionadas con gobierno electrónico supone muchas más que las meramente tecnológicas, como las relacionadas con el gerenciamiento para abordar procesos de toma de decisiones utilizando TICs. Es necesaria la alfabetización informática pero también la gestión del conocimiento y comprender el significado de la Sociedad de la Información. Los gerentes públicos deben ser capaces de liderar (y no ser liderados por) las áreas informáticas y los asociados exteriores al gobierno. Las habilidades tradicionales deben ser superadas incorporando conocimientos ligados al impacto del gobierno electrónico. Existen, además, otras competencias adicionales en áreas de desarrollo gerencial, en la creación de marcos de "accountability", cooperación y colaboración transversal interinstitucional, incluyendo la asociación de "partners" tanto públicos como privados. Los gobiernos deben darse sus etapas para identificar las habilidades y competencias necesarias para asegurar un gobierno electrónico efectivo.

Para que exista una auténtica gobernanza electrónica, es menester generar la creación de mecanismos de intercambio de comunicación *on-line* entre ciudadanos y municipios, que vayan más allá de la instrumentación de accesos virtuales que permitan realizar diversos trámites administrativos y obtener información acerca de las temáticas y actividades de la localidad. Se debe ir más allá del "tablón de anuncios".

En palabras de Castells:

En principio internet podría ser un instrumento de participación ciudadana extraordinario, podría ser un instrumento de información de la clase política, de los gobiernos y de los partidos a los ciudadanos en su conjunto y de relación interactiva. Podría ser un ágora política y sobre esto escriben todos los futuristas¹¹.

La cultura de Internet y, específicamente de su comunidad técnica, bajo los principios de libertad de expresión y búsqueda de consenso, establecen una nueva forma de democracia participativa¹². La Democracia 2.0¹³.

Municipios y TIC: avanzar hacia la e-gobernanza municipal

¹¹ CASTELLS, M., Internet y la sociedad red, Lección inaugural del programa de doctorados sobre Sociedad de la Información y del Conocimiento en la Universidad Oberta de Catalunya (UOC): véase:

http://www.uoc.edu/web/cat/articles/castells/castellsmain9.html (29/julio/2014)

¹² ÁLVAREZ, Clara Luz, Internet y Derechos Fundamentales, Ed. Porrúa/Universidad Panamericana, México, 2011, p. 51.

Por Democracia 2.0 entendemos la forma de participación ciudadana que emplea los SRS (Servicios de Redes Sociales) como herramienta para promover y activar la participación (ciberactivismo), la difusión inmediata de acontecimientos, permitiéndoles compartir opiniones e intereses, derribando las fronteras geografías, espaciales y de tiempo. Esta surge gracias a la posibilidad que la Web proporciona a los ciudadanos, para

Pero en general, continua Castells, lo que se observa es que los gobiernos, las administraciones, los partidos políticos han confundido Internet con un tablón de anuncios¹⁴. En general, se limitan a exponer la información: aquí tienen nuestra información para que se entere de lo que hacemos y así me ahorra trabajo o, si lo desea, dígame su opinión. Lo que sucede es que los ciudadanos no saben en realidad qué pasa con esa opinión. En general, hay escasísimos ejemplos de práctica interactiva cotidiana del sistema político con los ciudadanos. Por tanto, una de las fronteras de investigación que se debe desarrollar en las políticas públicas del e-gobierno es la manera en que el Internet puede permitir la desburocratización de la política y superar la crisis de legitimidad de los gobiernos que se produce en todo el mundo, a partir de una mayor participación ciudadana permanente, interactiva, y a una información constante de doble vía. En realidad, lo que se observa es que esto no se produce.

Si bien los portales de las administraciones públicas constituyen un punto único de relación con los ciudadanos, que otorga un valor añadido en la búsqueda y obtención de información. La creación de páginas o contenidos web y el uso de Internet en la gobernanza electrónica implica no sólo el difundir información a los ciudadanos, sino también el establecer mecanismos eficaces de participación en la toma de decisiones.

Aunque en nuestro país se ha avanzado en los últimos años, lo cierto es que, en cuanto al desarrollo, innovación y aplicabilidad de las TIC en la *e-gobernanza* existe un cierto retraso respecto a las tendencias experimentadas en otros países. En la mayoría de los casos, dentro de las páginas web gubernamentales sólo se encuentra información y el nivel de interacción es prácticamente nulo, limitándose a la comunicación de los ciudadanos y las administraciones públicas al establecimiento de buzones de email, incluso, en algunos casos

dejar de ser meros espectadores de la realidad política de sus estados y volverse partícipes más activos. Las TIC nos abren la posibilidad de experimentar nuevas formas de ser y participar.

_

¹⁴ Ejemplo de esto lo encontramos en la agenda Digital Nacional (ADN) en donde el concepto de gobierno electrónico, se refiere al aprovechamiento de los recursos digitales para el fortalecimiento de la transparencia, la seguridad, el cuidado de los datos personales, las transacciones con el gobierno, los modelos de adquisición y las consecuentes adecuaciones al marco legal, dejando afuera la participación ciudadana que surge con la Democracia 2.0; Cfr., Agenda Digital Nacional, véase: http://www.the-ciu.net/ciu 0k/pdf/ADN-DocumentoEjecutivo.pdf (7/agosto/2014)

la información no se encuentra actualizada, lo que presupone desconfianza al acceder a los contenidos. Son pocas las administraciones públicas que prevén mecanismos de interacción efectivos con ciudadanos que vayan más allá de la tramitación electrónica de un procedimiento administrativo.

Para hacer efectivo lo anterior, deben crearse órganos administrativos específicos y elaborar planes estratégicos directamente relacionados con el uso y la extensión de las TIC, en conjunto con el empleo intensivo de las TIC en diferentes ámbitos sectoriales. Las administraciones deben acercarse a los ciudadanos, a través de mecanismos que fomenten el debate, la información y la participación ciudadana. Internet debe emplearse como un puente de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes.

Para el desarrollo de lo anterior es necesario poner en marcha un plan de fortalecimiento municipal que introduzca un nuevo gobierno organizacional y mecanismos para agilizar procedimientos administrativos, estableciendo nuevos criterios que permitan brindar servicios de mayor calidad a los ciudadanos, cuya finalidad sea una mayor participación ciudadana, cercanía.

El mayor problema que enfrentan las TIC son su desconocimiento, tanto por sus empleadores como por las personas a las cuales va dirigida, aunque en la actualidad, la más de las veces son los primeros quienes adolecen de capacidades para optimizar su uso.

No se debiera permitir que la tecnología incomodara por desconocimiento: quien no conoce una tecnología, no puede usarla, pero tampoco sabe para qué puede ser útil, ni qué mejoras puede aportar a la organización, a la comunidad, a la ciudadanía, ni podrá incorporar a su creatividad estas alternativas cuando evalúe opciones, sinergias, decisiones, etcétera. No se trata de conocer muchas tecnologías de forma aislada, sino de ver a dónde nos llevan haciendo un uso conjunto de las mismas, que nos sea útil y nos pueda aportar mejoras.

La introducción del *e-gobernanza* no presupone únicamente el dotar de infraestructura tecnológica a las administraciones públicas municipales, resulta indispensable reformular los procedimientos, repensar la administración municipal, deconstruir lo que se ha hecho hasta ahora para poder

obtener el máximo beneficio de las TIC. Aunado a un cambio en la cultura de los servidores públicos, quienes deberán tener la formación suficiente para hacer frente a los retos y problemas que plantea este nuevo implemento. Debemos transformar la burocracia en infocracia.

De este modo, la tecnología debe ir acompañada de una decisión política que la impulse y ésta deberá venir condicionada por las circunstancias señaladas, como determinantes del surgimiento de un nuevo modelo de relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas¹⁵.

Conclusiones

En la *e-gobernanza* resulta imprescindible el fomento a la transparencia y la participación ciudadana. Se trata de que la ciudadanía participe activamente y esto se vea reflejado en las acciones que tome el gobierno. Para que este tipo de iniciativas funcione, es necesario el compromiso de las administraciones, de realizar profundos cambios, crear modelos de gestión en redes que contemplen la reingeniería de procesos, pero fundamentalmente generar cambios culturales, que sólo pueden realizarse en las prácticas de formación de los funcionarios públicos.

Evidentemente, una de las características esenciales para un programa de gobernanza electrónica exitoso es su gradualidad. No existen soluciones mágicas que pueden adoptarse de un día para el otro. Ni el Estado ni la sociedad pueden asimilar un paradigma completamente nuevo en el corto plazo. Tampoco es recomendable hacer grandes inversiones en tecnologías para soluciones que pueden no ser asimiladas rápidamente y cuya aplicación pueden terminar en un rotundo fracaso. Sin embargo, algunos expertos sostienen que la mayoría de los proyectos de gobernabilidad electrónica fracasan debido a la falta de "e-readiness" (preparación electrónica), concepto que se refiere a la infraestructura tecnológica, legal, institucional, humana y a la voluntad política; y debido a la distancia entre el

_

¹⁵ CRIADO GRANDE, J. L., y RAMILO ARAUJO, Ma. C., e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI, Revista Vasca de Administración Pública, véase:

http://www.uam.es/personal_pdi/derecho/icriado/PDF/CriadoRamiloAECPA2001RetoseAd mon.pdf (20/julio/2014)

diseño y la realidad, es decir, la falta de evaluación de las necesidades previa al diseño del proyecto¹⁶.

La clave es la educación, educar para la democracia. Educar para aprender a implementar, de forma efectiva, las oportunidades que las TIC nos brindan. La transparencia y acceso a la información es una parte, pero no lo es todo. Implementar una verdadera e-gobernanza dentro de las administraciones municipales traerá consigo que la sociedad pueda participar activamente, monitoreando y midiendo el desempeño del gobierno. Las autoridades deben prepararse y educarse para ello también.

Fuentes de investigación

Bibliográficas

- ÁLVAREZ, Clara Luz, Internet y Derechos Fundamentales, Ed. Porrúa/Universidad Panamericana, México, 2011, p. 51.
- STIGLITZ, Joseph, Los felices 90. La semilla de la destrucción, Ed. Taurus, Buenos Aires, 2003

Electrónicas

- Agenda Digital Nacional, véase: http://www.theciu.net/ciu_0k/pdf/ADN-DocumentoEjecutivo.pdf (7/agosto/2014)
- ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS, eGobernanza, participación ciudadana e innovación; véase: http://www.eudel.net/es/publicaciones/libros/egobernanza_p articipacion_ciudadana_e_innovacion_ (20/julio/2014)
- CASTELLS, M., Internet y la sociedad red, Lección inaugural del programa de doctorados sobre Sociedad de la Información y del Conocimiento en la Universidad Oberta de Catalunya (UOC): véase: http://www.uoc.edu/web/cat/articles/castells/castellsmain9.ht ml (29/julio/2014)

Municipios y TIC: avanzar hacia la e-gobernanza municipal

¹⁶HEEKS, Richard. Investigador especialista en la gobernabilidad electrónica del Instituto para la política y gestión del desarrollo de la Universidad de Manchester. http://www.man.ac.uk/idpm/idpm dp.htm#ig (20/julio/2014)

- CRIADO GRANDE, J. L., y RAMILO ARAUJO, Ma. C., e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI, Revista Vasca de Administración Pública, véase:
 http://www.uam.es/personal_pdi/derecho/icriado/PDF/Criado RamiloAECPA2001RetoseAdmon.pdf (20/julio/2014)
- CRIADO, J.I., RAMILO M.C., De la Administración Pública electrónica a la Administración Pública Relacional: Aportaciones para una propuesta analítica integradora, Observatorio para la cibersociedad; véase: http://www.cibersociedad.net/congreso/comms/c08criadoramilo.htm (29/julio/2014)
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, Comunicación COM (2003) 567 final de 26 de septiembre de 2003; véase: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567 :FIN:ES:PDF (22/julio/2014)
- HEEKS, Richard. Investigador especialista en la gobernabilidad electrónica del Instituto para la política y gestión del desarrollo de la Universidad de Manchester. http://www.man.ac.uk/idpm/idpm dp.htm#ig (20/julio/2014)
- INNERARITY D., GURRUTXAGA A., ¿Cómo es una sociedad innovadora?, Innobasque, 2009; véase: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:V3v BhmL3otAJ:www.innobasque.com/Modulos/DocumentosVisor .aspx%3FdocId%3D334+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es (21/julio/2014)
- OCDE, The e-gob imperative: main finding, véase: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCIT Y/UNPAN015120.pdf (20/julio/2014)
- STIGLITZ, Joseph, Technology and the Indian miracle: lessons for India and Beyond, Workshop on ICT and sustainable development, Bangalore, 15 enero 2004; véase:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dGu Se5lsP9sJ:https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/dow nload/speeches/Development/Tech_and_Indian_Miracle.ppt+ &cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx (20/julio/2014)

 WAISSBLUTH, M., Gestión y Políticas Públicas. Chile: Universidad de Chile; véase: http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%2 0MW.pdf (29/julio/2014)

La intervención del DIF-municipal en el fortalecimiento de la unión matrimonial

Dr. Eduardo Oliva Gómez

Profesor Investigador de Tiempo Completo de la FDyCS de la

Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

SNI-I

Resumen: En los últimos años del siglo pasado y durante los ya transcurridos del presente siglo XXI, se ha presentado por una parte un incremento cuantitativo en el número de divorcios y, por otra, una disminución en el número de uniones matrimoniales; este fenómeno en la organización social y sobre todo en la familiar, ha llevado a considerar que la familia está en crisis.

En el presente trabajo se hacen una serie de reflexiones tendientes a determinar, en primera instancia, si la familia, como institución social básica, natural, permanente y fundamental para la existencia y organización de un grupo social mayor denominado Nación y para la conformación jurídica de un Estado, por efecto de las transformaciones y modificaciones que ha sufrido especialmente a partir de la última década del siglo pasado y hasta la actualidad, en realidad la han puesto en crisis.

En segundo término, formulamos algunas propuestas que a nuestra consideración, podrían llegar a ser valiosas para efectos de propiciar que al momento de contraerse la unión matrimonial entre dos personas, cuenten con mayores elementos de convicción, decisión y razonamiento sobre la importancia del vínculo matrimonial, para los efectos de provocar la disminución del elevado índice de divorcios que hoy en día se presentan, y con ello fortalecer la unión matrimonial, pero más importante aún, fortalecer la unión de la familia matrimonial.

Palabras clave: Familia, matrimonio, divorcio.

Abstract: During the late 20th century and early 21st century, there has been a quantitative increments in the number of divorces, on the other hand, the number of marriages has decreased; this phenomenon among the social organization and

even more on family matters, has lead to think that the family is suffering a crisis.

In the present paper a series of reflexions are done, that lead to determinate, firstly, if the family as a basic social institution, natural, permanent, and fundamental for the existence and organization of an even bigger social group called Nation and for the juridical conformation of the State, as an effect of the transformations and modifications that it has suffered especially since the last decade of the 20th century and until now, has been actually put up into a crisis.

Secondly, we formulated some proposals which we consider could be helpful to propitiate that when two people come into marriage, they count on even bigger elements of conviction, decision, and reasoning about the importance of the marriage, in order to decrease the high rate of divorces that are presented now a days, and with this, strengthen the marriage bond, but even more, strengthen the family bond within a marriage.

Key words: Family, marriage, divorce.

Introducción.

Desde los inicios de los noventas del siglo pasado, pero con mayor determinación a partir del año dos mil y hasta la época en que se escribe el presente trabajo, 2014, es común escuchar en los diversos sectores de la sociedad mexicana que la familia está en crisis, esta contundente aseveración se pronuncia de manera recurrente agregando que la familia está en crisis dado que el vínculo matrimonial también está en crisis, que hay muchos divorcios que disuelven el matrimonio y que ahora las nuevas parejas ya no quieren unirse en matrimonio.

Que la familia está en crisis, es una aseveración que a pesar de ser recurrente, y al parecer por quienes lo afirman es un hecho contundente, en realidad debe invitar a la reflexión, al análisis, debe provocar un estudio profundo y serio, puesto que la familia, siendo considerada como la base de la organización social y "la más antigua de todas las sociedades, y la única natural" la crisis que se dice enfrenta nos debe hacer pensar,

¹⁷ Rousseau, Jean Jacques. El contrato social. Ed. Porrúa. México. 1979. p. 4

sugerir y proponer, "de qué manera se puede fortalecer el marco jurídico para mejorar las relaciones en la institución de la familia" ¹⁸

La aseveración de que la familia está en crisis obedece a la razón de que "la organización de la familia ha sufrido importantes variaciones en las últimas décadas. El aumento de divorcios, la disminución de tasa de natalidad en los países más desarrollados, el crecimiento de las familias monoparentales, la incorporación de la mujer al mercado laboral, etcétera, han sido fenómenos que han contribuido al cambio de las pautas organizativas del núcleo familiar" 19.

Pero, ¿en realidad la familia está en crisis? y si esto es así, ¿la crisis puede caracterizarse como un factor de tipo negativo en perjuicio de la familia?

"La palabra crisis, como tantas otras, tiene varias acepciones. Según el diccionario de la Real Academia Española, crisis es: (a) Mutación importante en el desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales; (b) Situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese, (c) juicio que se hace de algo después de haberlo examinado cuidadosamente; (d) Situación dificultosa o complicada"²⁰

Las diversas acepciones de "crisis" ponen de manifiesto que bajo el significado semántico de la palabra, la expresión no implica una caracterización negativa, de tipo adversa o despectiva, tampoco implica descomposición, tal vez en su caso, pueda ser empleada para hacer de patente una duda de su caracterización.

Ahora bien, el hacer recurrente la postura de que la familia está en crisis, en realidad nos debe llevar a formular un nuevo enunciado: ¿a qué familia nos referimos cuando decimos que está en crisis?

¹⁸ Villagómez Alvarado, Didier. Reflexiones sobre el concepto de familia en el contexto del siglo XXI. Artículo publicado en Revista de Derecho Privado, Cuarta época, año II, número 3, enero-junio 2013. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 2013. p. 290.

¹⁹ Idem. p. 293.

²⁰ Kemelmajer de Carlucci, Aída; Herrera, Marisa; Lamm, Eleonora. Ampliando el campo del derecho filial en el derecho argentino. Artículo publicado en Revista de Derecho Privado. Año 1, número 1, mayo 2012. Ed. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Sistema Argentino de Información Jurídica. Argentina 2012. p. 4

"La respuesta puede ser: está en crisis la familia tradicional matrimonial, centrada en la procreación por naturaleza, como único modelo reconocido por el derecho"²¹, está en crisis la familia tradicional porque la estructura bajo la cual se constituye pierde cuantitativamente su importancia, su monopolio se reduce apareciendo y difundiéndose nuevas formas de convivencia que no es que apunten a que la gente viva sola, por lo menos la mayor parte, sino más bien a vinculaciones de otro tipo, por ejemplo: sin el certificado matrimonial o sin hijos; familias monoparentales, una segunda familia o parejas del mismo sexo; relaciones de fin de semana o con compañeros para un tramo de la vida; vidas compartidas con varios hogares o con la residencia en diferentes ciudades. Van surgiendo más y más formas de transición y formas secundarias, formas preliminares o formas epilogales²².

En tales circunstancias, la nota característica de esta transformación en el modelo familiar, no es de ninguna forma su desaparición o desuso, la familia cambia de estructura, deja de tener su base en el modelo tradicional basado por excelencia en la unión matrimonial y se constituye bajo nuevas formas de organización social con o sin matrimonio, con segunda unión matrimonial o con formas menos solemnes a la unión matrimonial, pero de cualquier forma, la familia perdura y en dichas condiciones, la expresión de que la familia está en crisis, debe ser sustituida por la aseveración de que lo que está en crisis es el matrimonio.

El matrimonio, como tradicionalmente se concibe, esto es, la unión de un hombre y una mujer para perpetuar la especie, ha sido considerado por tradición histórica durante veinte siglos, como la fuente original, auténtica y más importante para la conformación de la familia, el peso de este modelo familiar ha sido contundente en toda sociedad humana, sin embargo, hoy se habla de la crisis del matrimonio en razón de los altos índices de divorcio y la disminución de matrimonios²³, hecho que nos hace

28

²¹ Idem. p. 5

²² Beck-Gernsheim, Elisabeth. La reinvención de la familia. En busca de nuevas formas de convivencia. Ed. Paidós. Barcelona, España. 2003. p. 28.

²³Las estadísticas reportadas y publicadas en el portal del INEGI actualizadas al año 2012, se registra que en México en el año 2010 se celebraron 568,632 matrimonios; en el año 2011 se registraron 570,954 matrimonios y, en el año 2012, se celebraron 585,434 matrimonios. En el mismo portal de dicho instituto de manera simultánea se publican las

pensar, respecto a la unión matrimonial y su disolución por efectos del divorcio, en cuáles pueden ser los factores que han influido en esta, por llamarla así, "descomposición social", aclarando, no "descomposición familiar", puesto que con independencia de matrimonio y divorcio, la familia existe, subsiste, permanece y continúa con la misma o mayor aún preponderancia en la organización de la sociedad humana, en la que lo único que cambia es el modelo de conformación, de estilo, de forma, de estructura, de desarrollo, pero las relaciones interpersonales y afectivas que caracterizan a la familia, de sentimientos y emociones, de dependencias e interdependencias, continúan vigentes y se renuevan día a día en nuevas formas de expresión.

Algunas referencias doctrinales sobre el matrimonio

El estudio semántico de la expresión "matrimonio" debe hacerse de inicio por su origen etimológico, la palabra matrimonio²⁴ es de origen latino, deriva de la unión de la expresión *matris* y *monium*; la primera significa madre, la segunda carga o gravamen; se considera significativo el comentar que de manera íntimamente relacionada a la palabra matrimonio, la palabra patrimonio deriva de la expresión *patris* y *monium*, la primera hace alusión al padre, y la segunda, como ya se anotó, significa carga o gravamen.

estadísticas de los divorcios tramitados y registrados, resultando en el año 2010 un total de 86,042 divorcios; en el año 2011 con 91,285 divorcios y finalmente en el año 2012 con un total de 99,509 divorcios; estos índices hacen visible de manera clara que se han incrementado considerablemente año con año los divorcios en México. Del análisis de las referidas estadísticas, se ven reflejados los siguientes porcentajes: Durante el periodo 2010-2011 se reporta un incremento del 0.408 % de matrimonios contraídos, mientras que en el mismo periodo se reportó un incremento del 6.09 % de divorcios; en el periodo de 2011-2012 se contrajeron, con relación al número de matrimonios contraídos en el periodo 2010-2011, un total de 14,480 matrimonios más, cifra que es equivalente al 2.47%, mientras que en el mismo periodo se reportó un considerable incremento en los divorcios es decir, se reportaron 8224 divorcios equivalente al 9.00 %, es decir, tres veces más que los matrimonios contraídos. En los últimos años, el número de divorcios en México se incrementó notablemente puesto que, en el año de 1980 por cada 100 matrimonios había 4 divorcios; en 1990 y 2000 esta cifra se elevó a poco más de 7 divorcios, para 2005 el número de divorcios por cada 100 matrimonios fue de casi 12 y al 2012 fue de 17 divorcios 100 matrimonios. Para mayor información http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/myd.aspx?tema=P.

²⁴ Belluscio, Augusto César. Manual de Derecho de Familia. Tomo I. Quinta edición actualizada. Editorial Depalma. Buenos Aires. Argentina. 1995. p. 141.

Doctrinalmente existen gran diversidad de estudiosos del derecho que han pronunciado su concepto del matrimonio por la importancia que como institución jurídica y social representa, cabe resaltar que tradicional, y en gran medida moralmente, se considera al matrimonio como la forma ideal para la creación de una familia. Bertrand Russell²⁵ en su reflexión filosófica lo considera como la mejor y más importante relación que puede existir entre dos seres humanos; en tal tenor, son muchos los doctrinarios que han dispuesto de su atención para llevar a cabo un análisis del matrimonio y proponer su concepto.

José de Jesús López Monroy²⁶ considera que dentro de la gran diversidad de los conceptos del matrimonio resultan muy interesantes los que se desprenden del derecho Romano, en específico los contenidos en las Institutas y en el Digesto de Justiniano. De las Institutas, dice, se define al matrimonio o nupcias como la unión del varón y la mujer, que comprende el comercio indivisible de la vida; Modestino por su parte dice que las nupcias son la unión del varón y de la hembra, consorcio de toda la vida y comunicación del derecho divino y del humano. En la época del Medievo comenta López Monroy que es interesante la definición propuesta por Hugo de San Víctor, guien lo identifica como la sociedad formada por el acuerdo mutuo consentimientos que vincula a los esposos y recíprocamente los obliga durante su vida común; por último, en cuanto a los conceptos que se dan del matrimonio en el derecho moderno. destaca Hauriou, quien considera que el matrimonio es una Institución y ésta a su vez es una idea que se realiza y dura jurídicamente en un medio social.

A partir de las definiciones citadas y relacionando la concepción romanista con el derecho moderno, el referido autor construye el siguiente concepto: "El matrimonio es la comunidad de amor de dos sujetos de distinto sexo, que se inicia con un acto jurídico esencialmente formal y subjetivo, regulado y constitutivo de esa nueva situación".

²⁵ Russell, Bertrand. Matrimonio y Moral. Version en castellano de León Rozitchner. Ed. Siglo Veinte. Argentina s.f. pp. 78.

²⁶ López Monroy, José de Jesús. Artículo publicado en la Revista de Derecho Privado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Año 2. Número 5. Mayo – Agosto 1991. México. p. 300.

El concepto plantea diversas características: primero, el considerar al matrimonio como una institución que surge por efectos de una comunidad de amor entre dos personas de distinto sexo, característica por demás subjetiva y de tipo emocional, a saber: el amor; elemento fundamental e imprescindible para lograr la unión matrimonial, pues indudablemente, en el sentido auténtico de este acto, es indispensable que exista amor entre la pareja para tomar la decisión de unirse en matrimonio; al respecto comenta López Monroy que: "el amor en el matrimonio es una amor verdadero, es un amor de benevolencia. No se ama a la otra persona en función del propio bienestar solamente, sino queriendo el bien de la persona amada como el bien propio. En la benevolencia se ama al otro como a sí mismo; en la concupiscencia se ama accidentalmente en forma ególatra como si se tratase de un objeto. En el matrimonio hay una plena identificación de voluntades. El que ama está en el amado en tanto que considera los bienes y males del amado como suyos propios. En consecuencia la perspectiva personalista moderna del matrimonio, si bien no hace a un lado el aspecto Institucional, sí recalca y acentúa más su carácter en el amor matrimonial, un amor que significa un desinterés o una providencia para la persona amada"27.

La otra característica que expresa el autor contempla que "Las fundamentación del matrimonio se encuentra en un aspecto psicológico, biológico y ontológico. El aspecto psicológico mira a la mutua atracción que existe aún antes de que se realice una consumación del matrimonio; el aspecto biológico mira al matrimonio como una unión total de los esposos, no necesariamente en facultad generativa; finalmente en el aspecto ontológico estima al matrimonio como una realidad de vida en donde el uno y el otro al conocerse mutuamente conocen al universo; por eso Modestino dijo que el matrimonio era la comunicación de todas las cosas divinas y humanas"²⁸.

De acuerdo a las anotaciones hechas, es cierto que la auténtica justificación que da origen al matrimonio entre dos personas es la existencia del amor recíproco, por el cual de plena voluntad se comprometen a llevar a cabo una nueva forma de

²⁷ Idem. p. 301.

²⁸ Idem. p. 302.

vida común entre sí, así lo consideraban los romanos cuando al referirse al matrimonio establecían que los elementos esenciales eran por una parte *la deductio*, que inicia con la cohabitación de la mujer con su esposo, y por otra parte el elemento que puede ser considerado como un factor espiritual, emocional o psíquico era la *affectio maritalis*, esto es, la intención y voluntad de la pareja de unirse en matrimonio para crear y mantener una vida común en la que existe en todo momento el afecto entre los cónyuges.

Magallón Ibarra²⁹ hace también referencia al amor como elemento fundamental para la celebración del matrimonio, indicando que el amor debe entenderse o comprenderse no como una mera emoción que fertiliza los sentidos, a los cuales agrada y empalaga, sino aún más debe entenderse como una sustancia, como una energía que nutre y enriquece el desarrollo orgánico y anímico; indica que no puede desentrañarse su esencia pero sus efectos ocasionan en la persona una multitud de sentimientos que son constantemente necesarios para nutrir el alma y darle plenitud y armonía.

Recaséns Siches señala que el matrimonio "conduce a la constitución futura de la familia, constituye, junto con ésta, el caso por excelencia de una formación social suscitada por la naturaleza, por el impulso sexual, tiene normal y habitualmente su origen en el amor"³⁰.

Davis señala que "también ayuda la familia a satisfacer necesidades de sus miembros individuales: satisfacción sexual, seguridad psíquica, afecto, orientación y otras"³¹

Sean suficientes los conceptos anotados para destacar que como unificadamente se desprenden de ellos, el amor se convierte y constituye el elemento fundamental y substancial para la existencia de la unión matrimonial, sentimiento que desde luego deberá seguir presente en dicha relación, pues de no conservarse así e incrementarse gradualmente, pocas esperanzas existen de que dicha relación matrimonial perdure, razón por la cual desde luego la decisión de unirse en matrimonio

32

²⁹ Magallón Ibarra, Jorge Mario. Instituciones de Derecho Civil. Tomo III. Derecho de Familia. 2ª. edición. Editorial Porrúa. México, 2001. p. 111.

³⁰ Recaséns Siches, Luis. citado por Magallón Ibarra, Jorge Mario. op. cit. p. 112.

³¹ Taberner Guasp, José. Familia y Educación. Instituciones reflexivas en una sociedad cambiante. Ed. Tecnos. España. 2012. p. 94

constituye o debe constituir una de las decisiones más importantes que una persona pueda tomar, por lo que para llegar a ella debe existir, además de una serie de reflexiones y consideraciones, un sentimiento profundo de amor y cariño para con la persona a quien se ha elegido para unirse en matrimonio, además debe existir la plena convicción de los compromisos personales, sociales, familiares, morales, éticos, económicos y legales que son efecto inmediato de la unión matrimonial y que en el sentido auténtico deberán ser enfrentados durante toda la vida matrimonial.

El concepto tradicional de matrimonio, vigente durante muchos siglos, contemplaba tres elementos fundamentales: La unión entre un solo hombre y una sola mujer; el carácter indisoluble de dicho vínculo y la procreación de la especie. Estos elementos así se pueden observar del concepto propuesto en su momento por Calvari, "quien opinaba que el matrimonio es "societas individua, quam masculus et femina procreanda, et educanda sobolis et mutui praesidii gratia ineunt" (sociedad indivisible que convienen el varón y la mujer para procrear y educar a los hijos y ayudarse mutuamente)"³².

La concepción tradicional del matrimonio, que por siglos se consideró conocimiento definitivo y por tanto inmutable, como todo concepto, desde luego evolucionó y se transformó sustancialmente, en un primer momento, al permitir la disolución del vínculo, es decir, al perder el matrimonio la calidad de indisoluble mediante la implementación, o mejor dicho, mediante la reimplementación del divorcio y, con ello, el concepto se modifica suprimiéndose dicha característica 0 elemento constitutivo; posteriormente, a partir de la última década del siglo pasado, se presenta una nueva transformación al superar la postura ideológica que consideraba como fin principal y propio del matrimonio la perpetuación y procreación de la especie; por último el concepto se transforma cuando se concibe tanto desde el enfoque jurídico como social, que el matrimonio es susceptible de celebrarse entre personas del mismo sexo.

³² Flores Castillo Adriana Y. Ley del Matrimonio Civil (23 de julio de 1859), en Galeana, Patricia, coordinadora, Secularización del Estado y la Sociedad, Ed. Siglo XXI editores, México, 2010. p. 213.

del Α partir rompimiento epistémico de la matrimonio. conceptualización del encontramos nuevos conceptos que, adecuados y adaptados a la posmodernidad que vive la sociedad y por consiguiente la familia, hoy existe una variedad de nuevos conceptos que identifican al matrimonio como "la unión formal de dos personas – de igual o de diferente sexo-, celebrada ante la autoridad estatal especialmente designada para ello. Se dice que esa unión es "formal", porque la voluntad de los contraventes por unirse en matrimonio se realiza ante la autoridad pública, o sea, ante el funcionario del Registro Civil habilitado para ello"33.

Jorge Adame considera que "El matrimonio es una relación entre personas. Toda relación se compone de comportamientos recíprocamente referidos de las personas relacionadas, que son comportamientos voluntarios y libres"³⁴.

En atención al análisis que se ha hecho del concepto del matrimonio desde las diversas ópticas revisadas, por nuestra parte podemos sugerir que el matrimonio es la unión legal que surge como resultado de la libre manifestación de la voluntad solemne entre dos personas, por la cual se crea u origina la institución de la familia en la que deberán observarse una serie de deberes, obligaciones y derechos y en la que debe prevalecer los intereses y sentimientos comunes de amor, respeto y comunión de vida, unión que origina situaciones patrimoniales reguladas por la ley en atención al régimen matrimonial que libremente sea elegido por los contrayentes

Sobre los requisitos para contraer matrimonio

34

En este apartado se lleva a cabo el análisis de los requisitos para contraer matrimonio normativamente establecidos en la ley, el código civil o código de familia, según corresponda; la revisión que se expone toma como base los requisito establecidos en la legislación del estado de Morelos, elección que no se hace arbitrariamente, sino que obedece por una parte a aspecto

³³ Loyarte, Dolores. La familia y sus derechos. Divulgación popular de los Derechos de Familia. Editorial Fundación Agustina Lerena. Argentina. 2012. p. 13.

³⁴ Adame Goddard, Jorge, La naturaleza y la justicia del matrimonio, en Aspe Armella, Virginia, compiladora. Familia Naturaleza, Derechos y Responsabilidades, Editorial Porrúa – Universidad Panamericana, México, 2006. p. 95.

metodológicos relacionados con la delimitación del presente trabajo y que tiene su razón en la extensión a la que debe de ajustarse, además se elige la citada entidad federativa por ser el lugar en que el autor se desarrolla como Profesor investigador de la universidad del estado, sin embargo, es necesario precisar que en gran medida los requisitos establecidos en la ley de Morelos y el análisis dogmático que se presente, tiene fácil adecuación a cualquier otra legislación vigente en la República mexicana.

Hecha la precisión metodológica que antecede, con relación a los requisitos para contraer matrimonio, dispone el código familiar vigente para el estado de Morelos, en su artículo 72 que, para contraer matrimonio el varón y la mujer necesitan haber cumplido dieciséis años.

Esta normatividad recientemente ha sido reformada por el Congreso del Estado de Morelos, estableciendo que la edad mínima para contraer matrimonio es la de 18 años, reforma legal que se adecua a diversas legislaciones del país y que se hace en concordancia a las nuevas tendencias que al respecto se plantean en el proyecto de la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes³⁵, que ha sido aprobado por el Senado de la República y al momento de la elaboración del presente trabajo, aún se encuentra para su estudio en la Cámara de Diputados, y que en su artículo 45 establece que las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años.

En el mismo código familiar para el Estado de Morelos, en sus artículos 456 y 457 se establecen los requisitos, documentos y condiciones que deben cumplirse para dar procedencia a la solicitud matrimonial, entre ellos se señala que aquellas personas que desean contraer matrimonio, deberán acreditar que no tienen impedimento legal para casarse; que es su libre voluntad la decisión de unirse en matrimonio y deberán además, presentar la solicitud respectiva ante el Oficial del Registro Civil, ante quien deberán acompañar una serie de documentos descritos en el referido artículo 457, como son, copia certificada del acta de nacimiento de los pretendientes; identificación; constancia que

-

³⁵ Para mayor información véase http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/preferente.html

otorga el consentimiento para el matrimonio (para el caso de menores de edad); la declaración de testigos mediante la cual se hace saber que los pretendientes no tienen impedimentos legales para contraer matrimonio; certificado médico en el que se hace constar que los pretendientes no padecen alguna enfermedad de las que se consideran legalmente como impedimentos para contraer el matrimonio; convenio relativo al régimen económico bajo el cual se constituirá el matrimonio con la mención de la forma en que quedan legalmente los bienes presentes de cada uno de ellos y los que se adquieran durante el matrimonio; copia certificada del acta de defunción, de divorcio o de la sentencia ejecutoriada que haya declarado la nulidad del matrimonio (para el caso de que alguno de los contrayentes hubiese estado unido en un primer matrimonio); y documento en que se otorgan dispensas para los casos que así corresponda.

Es importante destacar que entre los requisitos establecidos legalmente en el código familiar para el estado de Morelos, no figura en ninguno de ellos la comprobación de que los pretendientes han recibido una plática previa al matrimonio, el código familiar no contempla nada al respecto, ésta platica se impone como requisito adicional en las reglas normativas que cada municipio establecen de manera directa en las oficialías del Registro Civil, así por ejemplo, en el caso del municipio de Cuernavaca³⁶, ciudad capital del estado, en la normativa que describe los requisitos para contraer matrimonio, se incluye, entre otros, la entrega de la constancia de haber asistido a la plática impartida por el Consejo Estatal de Población -COESPO- plática que se describe en su portal informativo, podrá ser tomada los días viernes en un horario de 13:00 a 15:00 horas, lo que implica que la duración de esta plática matrimonial se registra en un total de dos horas.

Sobre la intervención del DIF-municipal en el fortalecimiento de la unión matrimonial

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se estructura y opera tanto al nivel nacional como estatal y municipal, tiene como uno de sus principios fundamentales el de

36

Para mayor información véase http://www.cuernavaca.gob.mx/wp-content/Tramites/rcivil/Requisitos/rq_07.pdf

promover el desarrollo integral de la familia y de la comunidad, así se establece en el estatuto orgánico del Sistema, y así se presenta de manera operativa en su función en los tres ámbitos espaciales descritos.

El DIF formula y desarrolla diversas políticas públicas en materia de asistencia social, cuya intención principal es promover la integración de la familia.

El Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia, es fundado en el año de 1977, como institución pública de asistencia social tiene asignada la tarea de desarrollar el bienestar de la familia mexicana.

Como se ha señalado en líneas anteriores, el matrimonio constituye una de las fuentes originarias de la familia, desde una perspectiva social y, desde luego, de acuerdo al sistema jurídico mexicano, podríamos decir que el matrimonio es reconocido aún hoy en día como la fuente más importante para constituir a la familia.

La plática prematrimonial que se establece por los Consejos de Población de las diversas entidades federativas como un requisito para contraer matrimonio, en el sentido práctico y material, se han convertido verdaderamente sólo en un requisito de tipo administrativo que se agota con la simple exhibición de la constancia respectiva, esto justifica precisamente que, por citar un ejemplo, en el estado de Morelos, dicha platica se agota en un lapso máximo de dos horas.

Cuando la pareja decide contraer matrimonio y se le requiere una plática previa, ¿será viable que la misma se agote en un lapso de tiempo tan reducido?, ¿será efectiva una plática prematrimonial con tal caracterización?, ¿los temas a tratar con los futuros cónyuges resultan tan triviales y poco profundos para cubrirse en una sólo platica de dos horas? ¿La sociedad mexicana recibe gran información previa al matrimonio para que la plática se desahogue de una manera tan ligera?

La decisión de contraer matrimonio implica un cambio sustantivo en la vida de las personas, el matrimonio modifica por entero la situación personal de quienes lo contraen, impone vivir en pareja, enfrentar una economía compartida, una administración común del hogar, una planificación familiar que en

el sentido óptimo sea responsable, un desarrollo continuo en la vida sexual, una toma de decisiones compartidas, un compromiso de educar a los hijos en caso de tenerlos, una solidaridad mutua desinteresada, incondicional y continua, en general, una comunidad de vida en la que se presentan las más grandes manifestaciones de amor, de afecto y de sentimientos.

La plática prematrimonial debe constituir un elemento fundamental para la pareja que desea contraer matrimonio, no se trata de satisfacer una plática de dos horas que sólo sirva para cumplir con un requisito administrativo, debe ser mucho más que ello, la plática prematrimonial debe ser el instrumento eficaz que permite hacer comprender a los futuros cónyuges el compromiso personal tan elevado que van a adquirir, debe ser un medio para ilustrar, enseñar y razonar los alcances de la unión matrimonial y la importancia que tiene el constituir una familia.

La plática prematrimonial debe ser impartida por un grupo multidisciplinario de profesionistas, conocedores de las diversas ramas del saber humano que se involucran con los aspectos que la vida en familia implican, deberá ser impartida por profesionistas especializados cada uno de ellos en sus conocimientos, que incluya y atienda aspectos jurídicos por razón del vínculo legal que se contrae y las consecuencias jurídicas que esto genera; que atiendan aspectos de la psicología por los vínculos emocionales y subjetivos que la vida en pareja implica; en sexualidad para lograr la reproducción de manera responsable e informada en el momento que la pareja lo decida, o aún no deseando la procreación, por la vida sexual continua que ocasiona la vida en matrimonio; en economía familiar que permita el proveer los satisfactores necesarios para una vida en dignidad; en administración del hogar por la cohabitación que lleva implícito el vínculo del matrimonio; en educación a los hijos y, en general, a todo aquel que se involucra con los aspectos fundamentales relacionados con el desarrollo de la familia.

El sistema integral de la Familia DIF en el ámbito municipal, consideramos, podría ser el órgano encargado de llevar a cabo este tipo de pláticas prematrimoniales en virtud de los grupos multidisciplinarios que en su estructura participan, y dado que entre sus fines principales está el de procurar el desarrollo integral de la familia; aunado a estas dos justificaciones, consideramos que la mayor garantía es la

sensibilidad con la que el DIF atiende y entiende los problemas inherentes a la familia, no se trata de una institución que sólo se ocupe de la problemática familiar en su aspecto dogmático o administrativo, su atención es sensible a la familia, a los miembros que la integran y, en general, a procurar y velar por su desarrollo integral.

Además de lo señalado, como sistema municipal, es quien se encuentra más cerca de cada uno de los miembros integrantes de la comunidad y que por su espacio territorial, se encuentra identificado con las necesidades e ideologías dominantes en dicho espacio y que por tanto es quien identifica cuales son las debilidades y fortalezas con que cuenta la familia; asimismo, siendo el DIF municipal un órgano de asistencia social y apoyo a la familia, con instalaciones propias para la atención de la familia, y por su experiencia en el trato diario con la familia de su municipio, le permite conocer la diversas problemáticas que le son planteadas por las familias y que en muchos casos las lleva al divorcio, por ello, el convertirse en el órgano rector de este tipo de pláticas prematrimoniales, impondría el llevarlas a cabo en atención a las necesidades reales a las que se enfrenta la familia y muchas de ellas podrían ser analizadas y así procurar su prevención.

La información es poder, así se expresa hoy en día la sociedad en que vivimos; la plática prematrimonial es información, es conocimiento, es el medio por el cual se puede hacer entender, razonar y reflexionar a la pareja que tiene la intención de unirse en matrimonio, los alcances psicológicos, emocionales, sociales, culturales, económicos, axiológicos y demás, a los que se enfrenta ante la decisión tan seria que pretende tomar y, el DIF municipal, por su característica de ente protector de la familia, es el verdadero órgano que puede llevar a cabo esta formación prematrimonial con eficiencia y con eficacia.

Conclusiones

El matrimonio constituye, sin duda alguna, la fuente reconocida en el imaginario social, más importante para la conformación de una nueva familia. Es recurrente y aceptado en las distintas esferas sociales, la norma jurídica lo protege y la sociedad lo legítima. El matrimonio, no obstante de gozar de estos reconocimientos y características fundamentales, en la actualidad se habla de la crisis matrimonial, crisis que se sustenta, por una parte, en el gran número de divorcios que disuelven dicho vínculo, por otra parte, en virtud del gran número de parejas que en las condiciones sociales actuales prefieren vivir en pareja pero sin vincularse por el nexo del matrimonio.

La unión matrimonial encuentra su base fundamental en elementos psicoemocionales, más que jurídicos o materiales, su verdadera naturaleza se basa en el amor, "El amor o, si se prefiere, la aceptación del otro junto a uno en la convivencia, es el fundamento biológico del fenómeno social; sin amor, sin aceptación del otro junto a uno no hay sociabilización y sin la sociabilización no hay humanidad..." sin embargo, este sentimiento profundo que se prometen los cónyuges, por razones de diversas índoles, materiales, económicas, sociales, culturales, o demás, pueden llegar a fracturar la relación matrimonial y con ello provocar la ruptura y disolución mediante el divorcio.

Si lo que nuestra sociedad desea y demanda es la estabilidad, durabilidad y permanencia de los cónyuges en su relación matrimonial, poniendo multitud de requisitos para otorgarles el divorcio no es la solución, lo que debe fortalecerse es el sustento sobre el que se decidió contraer matrimonio, y para ello, las pláticas prematrimoniales son un elemento fundamental para permitir que la pareja, al momento de tomar la decisión de contraer matrimonio, lo haga con plena convicción y con una gran información de lo que el matrimonio implica, pláticas prematrimoniales que a nuestro parecer, el sistema del DIFmunicipal es el órgano con mayores cualidades para llevarlas a cabo.

Fuentes de investigación

Bibliográficas

 Adame Goddard, Jorge, La naturaleza y la justicia del matrimonio, en Aspe Armella, Virginia, compiladora. Familia

³⁷ Cárcova, Carlos María. Las Teorías Jurídicas Post Positivistas. Ed. Abeledo Perrot. Argentina. 2009. p. 64.

Naturaleza, Derechos y Responsabilidades, Editorial Porrúa – Universidad Panamericana, México, 2006.

- Beck-Gernsheim, Elisabeth. *La reinvención de la familia. En busca de nuevas formas de convivencia.* Ed. Paidós. Barcelona, España. 2003.
- Belluscio, Augusto Cesar. *Manual de Derecho de Familia*. Tomo 15°. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1995.
- Cárcova, Carlos María. Las teorías jurídicas post positivistas.
 Ed. AbeledoPerrot. Argentina. 2009.
- Flores Castillo Adriana Y. Ley del Matrimonio Civil (23 de julio de 1859), en Galeana, Patricia, coordinadora, Secularización del Estado y la Sociedad, Ed. Siglo XXI editores, México, 2010.
- Kemelmajer de Carlucci, Aída; Herrera, Marisa; Lamm,
 Eleonora. Ampliando el campo del derecho filial en el derecho argentino. Artículo publicado en Revista de Derecho Privado. Año 1, número 1, mayo 2012. Ed. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Sistema Argentino de Información Jurídica. Argentina 2012.
- López Monroy, José de Jesús. Artículo publicado en la Revista de Derecho Privado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Año 2. Número 5. Mayo – Agosto 1991. México.
- Loyarte, Dolores. La familia y sus derechos. Divulgación popular de los Derechos de Familia. Editorial Fundación Agustina Lerena. Argentina. 2012.
- Magallón Ibarra, Jorge Mario. Instituciones de Derecho Civil. Tomo III. Derecho de Familia. 2ª. edición. Editorial Porrúa. México, 2001.
- Rousseau, Jean Jacques. El contrato social. Ed. Porrúa. México. 1979.
- Russell, Bertrand. Matrimonio y Moral. Versión castellana de León Rozitchner. Ed. Siglo Veinte. Argentina s.f
- Taberner Guasp, José. *Familia y Educación. Instituciones reflexivas en una sociedad cambiante*. Ed. Tecnos. España. 2012.

• Villagómez Alvarado, Didier. Reflexiones sobre el concepto de familia en el contexto del siglo XXI. Artículo publicado en Revista de Derecho Privado, Cuarta época, año II, número 3, enero-junio 2013. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 2013.

Electrónicas

- Marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/varios/word/LORCMO. doc
- http://www.cuernavaca.gob.mx/wpcontent/Tramites/rcivil/Requisitos/rq_07.pdf
- http://comunicación.senado.gob.mx/index.php/preferente.html.

La Reforma Constitucional. Modificación a la Ley de Amparo, en relación al Interés legítimo individual y colectivo; Principio de relatividad, Principio *Erga Omnes*, Declaración General de Inconstitucionalidad y Amparo por omisión

Dr. Francisco Xavier García Jiménez
Profesor Investigador de Tiempo Completo
de la FDyCS de la

Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Resumen: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante su página web (www.sjn.gob.mx) publicó la importancia de dos Reformas Constitucionales que impactan directamente en la Administración de la Justicia Federal, la primera en fecha seis de junio de dos mil once y la segunda el día diez de junio del mismo año, ambas igual de significativas para los gobernados. En esta investigación abordaremos la primera de ellas en lo concerniente a la intromisión tácita del principio *erga omnes* en la Sentencia de Amparo, respecto a sus efectos generales siempre que se trate de normas generales, según lo dispone la fracción II del artículo 107 constitucional texto vigente, el principio de relatividad de las sentencias, las declaraciones generales de inconstitucionalidad, el interés legítimo individual y colectivo y el amparo por omisión.

Ideas definitivamente progresistas, puesto que al analizarlas, partimos de la idea de ampliar los efectos generales de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma concediendo la protección de la justicia federal no sólo al quejoso que promovió juicio de amparo, sino además a las personas que no lo hicieron, lo que resulta justificado, pero requiere profundo análisis cuando la reforma propone la interpretación conforme como uno de los medios para combatir la norma general previo a declararla inconstitucional. Estos temas son sin duda de interés para los municipios y sus ayuntamientos, amén de para todos los mexicanos, dentro del nuevo orden

constitucional a partir de las precitadas reformas, pues establecen directrices en los tópicos del control y prevalencia de las normas de la Constitución.

Palabras clave: Constitución, amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, *erga omnes*, interés, legítimo, individual, colectivo, municipio, ayuntamiento.

Abstract: The Supreme Court of Justice of the Nation, through its website (www.scjn.gob.mx) published the importance of two constitutional amendments that directly impact the Administration of the Federal Court, the first dated 6 June two thousand eleven second on June 10 of that year, both equally significant for the governed. This research will address the first of these with regard to the tacit erga omnes principle in the Amparo Sentence, regarding their overall effects provided that they are of general rules, as provided in Section II of Article 107 current Constitution the principle of relativity of judgments, the general declarations of unconstitutionality, individual legitimate and collective interests and the default protection.

Definitely progressive ideas since to analyze, start from the idea of expanding the overall effects of judgments declaring unconstitutional a provision granting the protection of federal justice not only to the complainant who filed an amparo, but also to people who did not, which is justified, but requires deep analysis when the interpretation of the proposed reform is by the plain meaning rule as one of the means to fight prior to declare unconstitutional rule. These issues are certainly of interest to municipalities and city halls, in addition to all Mexicans, under the new prevailing constitutional order from the aforementioned reforms, as set guidelines on the topics of control and prevalence of Constitution standards.

Key words: Constitution, amparo, constitutional controversy, unconstitutionality, erga omnes, interest, legitimate, individual, collective, municipality, city hall.

Interés legítimo individual y colectivo

La doctrina nos ha enseñado que el acto reclamado es la fuente del agravio al quejoso. El agravio, es la base de lo que se conoce como interés jurídico en el amparo, es el derecho legítimamente tutelado, cuya violación faculta a su titular para demandar de la justicia federal el que se condene a la autoridad responsable a la restitución del derecho humano y/o la garantía violada. En el extremo opuesto, encontramos el interés simple, que no es otra cosa que la inclinación o el deseo de alguna persona en el sentido de conservar ciertos beneficios o provechos, pero cuya afectación no está tutelada por el orden jurídico. La reforma constitucional al artículo 107 constitucional, entre sus novedades, propone la tutela del interés legítimo o difuso en los siguientes términos:

. . .

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico...

Significativamente el interés legítimo o difuso es considerado una categoría intermedia entre el interés simple y el jurídico. Tiene su origen en la práctica jurisdiccional italiana en materia administrativa y su objetivo es legitimar a una persona o grupo de personas para la defensa del medio ambiente, los valores culturales o históricos que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas; sin embargo, el interés legítimo, necesita como presupuesto de un acto reclamado, de un agravio (no personal ni directo, aunque sí real temporal) como fundamento, y desde luego de un interés especialmente calificado, que diera la vinculación con el objeto del proceso.

Resulta interesante señalar el análisis de Alberto Baumeister Toledo, respecto a la legitimación, quien propone:

La legitimación se manifiesta en dos dimensiones siempre no concurrentes:

- La de habilitar a determinados sujetos para excitar la función jurisdiccional, actuar y permanecer ante ella en un caso concreto (*legitimatio ad processum*),
- La de obtener en sentencia la satisfacción reclamada en la acción o en la defensa o recibir o sufrir sus consecuencias, llamada *legitimatio ad causam*, esta última calificada, con ligereza como de carácter material o sustancial, a diferencia de la primeramente formal o procesal....

La titularidad del derecho y consiguiente obligación en sí, que subyacen al proceso y que emergerán reconocidas --declaradas--o creadas ---constituidas-por la sentencia, ahora sí en el orden de la realidad material o sustancial, de la relación entre acreedor y deudor. Esta última no nace de la sentencia, ni depende de ella, como que sus titulares pueden sin ella gozar de su derecho o, en su caso, sufrir sus consecuencias, inclusive disponiendo de ellos, si no son indisponibles por otros motivos legales"...En torno a tal posición, no encontraremos unanimidad en la doctrina procesal, pues ciertamente que más de un autor clásico lo que se hace es considerar separados los conceptos de legitimación de los de la titularidad de los derechos, que si bien pueden coincidir, no son una misma e idéntica cosa, y lo que suele acontecer es que sólo después de un análisis de fondo en el juicio, podrá precisarse con toda claridad, a quien corresponde lo uno o lo otro, o cuando la relación de mera titularidad justifica aquella, o deviene de otros motivos (lesiones indirectas o colectivas).

Al respecto encontramos también la siguiente jurisprudencia:

9a. Época; Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; S.J.F. y su Gaceta; XXXIII, Marzo de 2011; Pág. 2071; Registro: 162 657: "AMPARO CONTRA LEYES. HIPÓTESIS EN QUE UNA NORMA GENERAL PUEDE CAUSAR AL GOBERNADO UNA AFECTACIÓN QUE LO LEGÍTIMA A PROMOVER EL JUICIO. En el escenario del juicio de amparo contra leyes pueden presentarse diversos supuestos en los que es posible ubicarse en la hipótesis de afectación de una norma de carácter general, a precisar: 1. Actualización automática del supuesto normativo con motivo de su sola entrada en vigor, al comprender la situación jurídica del particular afectado (norma autoaplicativa); 2. Aplicación expresa en el acto reclamado que implica la actualización de su hipótesis (norma heteroaplicativa); 3. Aplicación tácita de acuerdo con los supuestos que se concretaron en el acto controvertido; y 4. Aplicación negativa (interpretación a contrario sentido). En el primer caso, basta que el quejoso se encuentre ubicado en la situación regulada por la disposición para que se genere el perjuicio con la sola vigencia de la norma, sin tener que esperar algún acto de aplicación para solicitar la protección de la Justicia Federal. Respecto del segundo caso, la autoridad responsable, el propio particular o un tercero que actúa por mandato de la ley actualiza los supuestos jurídicos plasmados en una norma, esto es, tanto la hipótesis como la consecuencia están inmersas en el acto de aplicación. En cambio, en el tercer supuesto no existe invocación expresa de la norma jurídica que pretende controvertir el quejoso, pero sí la regulación de su situación jurídica por la norma no señalada, por lo que tanto la hipótesis como la consecuencia están implícitamente contenidas en el acto, de ahí que la observancia se actualiza de manera tácita. Finalmente, en cuanto a la aplicación negativa de una norma reclamada, la situación jurídica del quejoso es análoga,

semejante, equiparable o idéntica a la establecida en una disposición que lo excluye de la observancia de ciertos de sus efectos, causándole así un perjuicio por discriminación jurídica, siendo entonces la pretensión principal del solicitante del amparo la de incorporarse en un supuesto que lo excluye por diversas cuestiones, es decir, parte de la premisa de que el precepto reclamado no está dirigido a su situación jurídica y según el mandato de la propia norma no es posible que actualice sus efectos, sin embargo, al contener un beneficio o prerrogativa, pretende obtenerla aduciendo violaciones a garantías constitucionales, principalmente, por generalidad, igualdad o equidad tributaria en términos de lo dispuesto en los artículos 1o. y 31, fracción IV, de la Constitución General de la República.

Y también la siguiente tesis aislada:

9a. Época: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; S.J.F. y su Gaceta; IX, Abril de 1999; Pág. 555; Registro: 194 205: "INTERÉS LEGÍTIMO" E "INTERÉS JURÍDICO". AMBOS TÉRMINOS TIENEN EN EL DERECHO LA MISMA CONNOTACIÓN. Los conceptos "jurídico" y "legítimo" tienen gramaticalmente el mismo contenido, según la Enciclopedia del Idioma de Martín Alonso; por legítimo se tiene "a lo que es conforme a las leyes" y jurídico tiene un significado de lo que se hace "con apego a lo dispuesto por la ley"; Escriche señala que legítimo es "lo que es conforme a las leyes, lo que está introducido, confirmado o comprobado por alguna ley" y de jurídico dice que es "lo que está o se hace según forma de juicio o de derecho". Se admite que no son las definiciones gramaticales la única base con la que cuenta el Juez para decir el derecho, las palabras que forman parte de una disposición legal deben interpretarse y aplicarse acordes al contexto de esa norma jurídica, y es en ese contexto que este tribunal no encuentra diferencia, aparte de la semántica entre una palabra y otra; cabe precisar que los artículos 33 y 71, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ya derogada, aludían a la necesaria existencia de un interés jurídico para acudir al juicio ante dicho tribunal y que el juicio sería improcedente contra actos que no afectaran el "interés jurídico" del actor; en tanto que la ley vigente hace referencia a un "interés legítimo" lo que nos lleva a afirmar que basta que se consideren afectados quienes acuden al juicio para que éste sea procedente.

En resumen, podemos definir que un interés simple es el deseo de que se cumpla la ley; el interés jurídico es la afectación del Derecho subjetivo, personal y directo y el interés legítimo, es el que sin ser titular de un derecho que es lesionado tiene interés en que la violación del derecho sea reparado; elemento suficiente para la procedencia del juicio de amparo, según el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en su discurso de clausura de la "Iniciativa

de la Nueva Ley de Amparo", el concepto individual o colectivo dependerá del derecho que es lesionado y que se tenga interés de que sea reparado.

Principio de Relatividad.

Para efectos metodológicos, y tomando como referencia la doctrina del Dr. Humberto Enrique Ruiz Torres³⁸, los principios fundamentales del juicio de amparo, considerados como "identificadores de este medio de control constitucional", se dividen en dos partes, los que rigen el ejercicio de la acción de amparo, la instancia de parte agraviada, agravio personal y directo, el de definitividad y los que rigen a la sentencia de amparo, el principio de relatividad y el principio de estricto derecho. Todos son los encargados de destacar las excelsitudes y ventajas respecto a otros sistemas de preservación legal³⁹.

El principio de relatividad en las sentencias, opositor del tema de estudio, tiene que ver con:

...la eficacia protectora de la sentencia de amparo, restringiéndola sólo a quienes la solicitaron. Se le conoce también como fórmula Otero. Es un efecto de la sentencia que concede el amparo y consiste en que esa sentencia sólo habrá de beneficiar a quienes solicitaron la protección constitucional. El calificativo de relatividad (de la voz relativo) indica que los beneficios de la sentencia no son absolutos, pues no son extensivos, de manera general, a todas las personas perjudicadas por el acto de autoridad...no tiene el efecto erga omnes, es decir, para todos⁴⁰.

Surgió en el año de 1840, en el artículo 53 del Proyecto de Constitución presentado por Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas, en el que se señalaba:

...Corresponde a este Tribunal reunido: Amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando con ellas se hubiere infringido el código fundamental o las

_

³⁸ Manuel Bernardo Espinoza Barragán, citado en obra de Curso General de Amparo autor Humberto Enrique Ruiz Torres.

³⁹ Ignacio Burgoa, citado en obra de Curso General de Amparo, autor Humberto Enrique Ruiz Torres.

⁴⁰ Curso General de Amparo autor Humberto Enrique Ruiz Torres.

leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que éstas o la Constitución hubieren sido violadas.

Sin embargo, fue el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, de Mariano Otero (Fórmula Otero), quien hizo explícito dicho principio al señalar:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

El fundamento constitucional se establece en el párrafo primero de la fracción II del artículo 107 constitucional, y en el artículo 76 de la Ley de Amparo, que actualmente señala:

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Apoya los elementos de esencia del Principio de Relatividad de las sentencias de amparo, la siguiente tesis aislada:

7a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; 68 Tercera Parte; Pág. 53; Registro: 238 507: "EFECTOS GENERALES, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PORQUE SU FALLO RESULTARIA CON.41 Un fallo que al conceder la protección constitucional a los quejosos resuelva que es inconstitucional el decreto del Ejecutivo Federal que se impugna, llevando consigo que la consecuencia lógica del mismo sería que subsistiera prohibición consignada en decreto anterior, con perjuicio para personas que no fueron oídas ni vencidas en juicio, no obstante que a todos favorece el levantamiento de la prohibición que el amparo dejaría vigente, tendría efectos y consecuencias erga omnes; lo cual contrariaría y desconocería la naturaleza propia de las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo, que sólo han de ocuparse de personas particulares, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que motivare la queja. Por esto resulta improcedente la acción constitucional, en virtud de lo mandado por el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 107. fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal y 76,

_

⁴¹ [TA]; 7a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; 68 Tercera Parte; Pág. 53; Registro: 238 507

de la citada Ley de Amparo, lo que, en suma, lleva a la conclusión de dictar el sobreseimiento del juicio".

Por tanto, la regla es que el juicio de amparo sigue prevaleciendo el aspecto relativo de las sentencias, pero también ofrece efectos *erga omnes* cuando se trate de amparo contra leyes. Sin embargo, para conseguir dichos efectos, es necesario agotar un procedimiento para combatir la norma general establecida constitucionalmente, y obtener una declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma combatida o su interpretación conforme.

Erga omnes

Erga Omnes, es la expresión más amplia del concepto "todos"; significa: "Contra todos, respecto de todos. Su significado fundamental es el de absoluto, opuesto por consiguiente a relativo. Se aplica para calificar aquellos derechos cuyos efectos se producen con relación a todos"⁴².

Partiendo de esa idea, encontramos varios ejemplos en el campo jurídico, el ejemplo más claro, según mi apreciación, es la filiación (madre e hijo), porque surte efectos entre ellos y frente a todos; otro es la propiedad, etcétera.

Ahora bien, a partir del seis de junio de dos mil once, el principio *erga omnes* está de moda, al ser el objeto de una importante reforma constitucional y modificación a la Ley de Amparo, que a razón de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:⁴³

...impacta directamente en la administración de justicia federal...Concierne fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión

-

⁴² GARRONE, José A., Diccionario Jurídico, Tomo II, Ed. Lexis-Nexis, 1° Ed., Buenos Aires, 2005, p. 445.

⁴³ Ver el siguiente sitio de internet: http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html (consultado el 3 de diciembre de 2014)

de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucional cuyos alcances y condiciones se determinarán en la ley reglamentaria; la creación de los Plenos de Circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia "por sustitución"; entre otras.

A fin de justificar la modificación al referido principio fundamental, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldivar Lelo de Larrea hace referencia de que "...el principio de relatividad de las sentencias de amparo, viola el principio de supremacía constitucional, vulnera la igualdad ante la ley, afecta la regulación del orden jurídico y permite, en la teoría de Ferrajoli, la existencia de normas jurídicas, vigentes ante inválidas, lo que implica la carencia de un régimen democrático".

Actualmente, el artículo 107 fracción II, se enuncia de la siguiente forma:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

• ...

 Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria..."

Lo anterior, significativamente quiere decir, que con la reforma constitucional se hace la intromisión tácita del Principio erga omnes como un complemento al principio de "relatividad",

compartiéndoles el protagonismo respecto de los efectos de las sentencias que en un juicio de amparo se pronuncien.

Beneficios de la Reforma Constitucional y modificación a la Ley de Amparo, respecto a la intromisión tácita del efecto *erga omnes*.

La reforma a la que hemos hecho alusión pone al alcance del gobernado dos nuevos medios de impugnación de normas generales vía amparo: la declaratoria general de inconstitucional y la interpretación conforme, ambas con efectos *Erga Omnes*.

Entiéndase por norma general, todo acto formal y materialmente del Poder Legislativo (la ley) y todo acto formalmente ejecutivo y materialmente legislativo del Poder Ejecutivo (decretos, reglamentos además de los tratados), que impone obligaciones y confiere derechos a los gobernados.

La declaratoria general de inconstitucionalidad.

Jurídicamente, se puede identificar respecto a sus efectos, con la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional, instituciones reguladas en el artículo 105 Constitucional, pero su diferencia radica en que, con esta nueva figura se puede combatir la inconstitucionalidad de la norma de forma particular, sin necesidad de recurrir a las entidades públicas facultadas legalmente para la denuncia de aquellas, lo cual se traduce en un acceso directo que beneficia al gobernado.

Para reflexión de esta "nueva" institución jurídica, cabe hacer mención lo que cita Mac-Gregor en su obra *Derecho Procesal Constitucional*, en especial en su capítulo "El control judicial de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Brasileño: Un Bosquejo", al referirse al fallo en las acciones declaratorias de inconstitucionalidad y de constitucionalidad:

...La consecuencia normal de la declaración de inconstitucionalidad consiste en que ya no se podrá aplicar la ley impugnada en pleito alguno de ahí en adelante. En general se concibe tal eficacia como la eliminación de la norma declarada inconstitucional, es decir, su exclusión del ordenamiento jurídico, aunque la doctrina, por su modo de expresarse, a veces sugiera más bien la idea de que la resolución se ciñe a tornar ineficaz (y,

por consiguiente, inaplicable) la ley"..."La declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad vincula a los órganos del Poder Judicial y la administración pública. Ningún juez podrá aplicar la ley declarada inconstitucional, y los órganos administrativos quedan igualmente obligados a la abstención. El vínculo no se extiende a los órganos legislativos, lo cual significa que al Congreso Nacional no le está prohibido resucitar la ley. Por otra parte se admite pacíficamente que la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica no destruye de por sí la cosa juzgada resultante de una sentencia que en ella se fundara.

La interpretación conforme

Parafraseando a Kelsen, es un mecanismo construido por los tribunales constitucionales para superar las limitaciones y problemas a que se llegaba con la solución del legislador negativo; lo que significa que se abstiene de hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad, si dentro de las interpretaciones jurídicamente posibles existe una que la haga conforme, adecuada o compatible con la Constitución.

Y parafraseando al Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la interpretación conforme es una de las fórmulas constitucionales más efectivas para lograr la armonización entre el derecho nacional y el derecho internacional.

En términos generales, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, señala que:

...podríamos sintetizarla como la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertados constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para logar su mayor eficacia y protección...

Este canon interpretativo tiene una estrecha relación con los diversos párrafos del propio artículo 1° constitucional, que en su conjunto guardan relación con otros preceptos constitucionales; por ejemplo, la interpretación sistemática de los artículo 1°, 99, 103, 105, 107 y 133 constitucionales, llevan a la configuración del bloque de constitucionalidad/convencionalidad, es decir, el parámetro para ejercer el control difuso, concentrado o semi concentrado de constitucionalidad / convencional (normas de rango constitucional).

Para no olvidar su esencia, podemos decir que el medio para combatir la inconstitucionalidad de una ley, del cual se obtiene una interpretación vinculante de la norma que se impugna, sin necesidad de declararla inconstitucional, es un salvamento que armoniza el sentido inconstitucional de una norma con la Constitución.

Se detalla el proceso constitucional para combatir la norma general:

- La Declaratoria General de Inconstitucionalidad deberá pronunciarla la Suprema Corte de Justicia, conociendo de amparos indirectos en revisión (Tribunales Colegiados de Circuito), en los que establecieran jurisprudencia por reiteración. Esto es, no puede haber una declaratoria lisa y llana, sino progresivamente, mediante los amparos indirectos en revisión en los que se establezca una declaratoria de inconstitucionalidad de la norma, o bien interpretación conforme para que generen jurisprudencia por reiteración.
- Fijada la jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría emitir una declaratoria general en el sentido de que una norma es contraria a la Constitución Federal que tendría efectos constitutivos de invalidez y no declarativos de inexistencia.
- Esta declaratoria sería obligatoria y establecería la fecha a
 partir de la cual se darían sus efectos lo mismo que los
 alcances y condiciones que tendría, esto significa que la
 mencionada declaratoria asumiría efectos derogatorios
 erga omnes sobre la norma de que se trate, para ser
 conocida y obedecida por sus destinatarios, se publicaría
 en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial
 en que se hubiere publicado la referida norma.
- La antítesis se expresa en la propia reforma, la declaratoria de interpretación conforme, sería el mismo procedimiento, pero entre varias interpretaciones de una norma secundaria, la Suprema Corte tendría que elegir la que estuviera de acuerdo con la Constitución Federal; lo que significa, si se combatiera por inconstitucional una norma secundaria, que la Suprema Corte tendría dos

- opciones: declararla inconstitucional o señalar que es constitucional y añadir cuál debe ser su interpretación.
- Su exposición de motivos, dice que la interpretación conforme tiene la ventaja de salvar la constitucionalidad de la norma impugnada para garantizar la supremacía constitucional y simultáneamente una adecuada y constante aplicación de nuestro orden jurídico.

Implicaciones del principio de relatividad y controversias constitucionales en relación con el efecto *Erga Omnes*

A fin de señalar las implicaciones que con oportunidad se presentarán o se están presentando con la intromisión del efecto *erga omnes* en la Reforma en relación con la fracción II del artículo 107 constitucional, es necesario tener presente, que desde antes de la reforma el principio de relatividad, que anteriormente imperaba, ya había tenido sus implicaciones, por lo que, la Suprema Corte en función de su tarea de interpretación constitucional, determinó sus alcances. Tenemos por ejemplo, en un amparo contra leyes los efectos que se conceden respecto de la aplicación concreta de la ley lo son también contra su aplicación futura⁴⁴. Por su parte, Raúl Chávez Castillo, señala que el principio de relatividad en las sentencias tiene tres excepciones:

Cuando en el cumplimiento de una ejecutoria de amparo obliga a autoridades que no hayan sido partes en el juicio de amparo⁴⁵. El hecho de que alguna autoridad no haya sido señalada como parte en el juicio de amparo, no implica que no esté obligada a cumplir con el fallo protector, por el contrario, a su cumplimiento se obligan todas aquellas autoridades que por razón de sus funciones deban intervenir en su ejecución.

⁴⁴ Se corrobora lo anterior, con la Tesis Aislada; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Febrero de 2010; Pág. 2783; Registro: 165 350. AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS. LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR CONTRA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN COMPRENDEN TAMBIÉN A LOS ULTERIORES.

⁴⁵ Tesis aislada, 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; XV-II, Febrero de 1995; Pág. 554; Registro: 208 849 SENTENCIAS DE AMPARO. ESTAN OBLIGADAS A SU CUMPLIMIENTO. TODAS LAS AUTORIDADES QUE DEBAN INTERVENIR EN SU EJECUCION, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.

Cuando el cumplimiento de la sentencia de amparo afecta a terceras personas que no fueron parte en el juicio de amparo⁴⁶.

En el mismo orden de ideas, encontramos que se puede hacer extensiva la protección a quienes no solicitaron el amparo aunque, está limitado a ciertas condiciones⁴⁷. Si bien es cierto, sobre estas cuestiones nada está escrito respecto a los efectos erga omnes, son puntos relevantes de los que se puede hacer uso en una estrategia de defensa en un caso de hechos reales. De igual forma, respecto a las instituciones semejantes, como la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, encontramos ciertas limitantes a los efectos generales que pudieran sustentar los lineamientos de funcionalidad de la declaratoria general de inconstitucionalidad o de la "interpretación conforme".

De inicio, en un amparo contra leyes, la cita de las razones contenidas en la sentencia de una acción de inconstitucionalidad que declara la invalidez de la norma con efectos generales, no implica extender hacia el pasado dichos efectos⁴⁸. La razón es que los efectos del juicio de amparo contra leyes no son derogatorios de la norma estimada inconstitucional, sino de proteger al quejoso contra los actos que se fundaron en la norma que se impugnó de inconstitucional, que constituyeron el primer acto de aplicación y aun contra los actos futuros que pudieran emitirse con apoyo en la norma que estuvo vigente desde que entró en vigor hasta la fecha en que se declaró su invalidez, empero, no contra los que se emitan con fundamento en dicha disposición vigente a partir de la fecha en que surtió efectos la resolución emitida en la acción de inconstitucionalidad, puesto que es evidente que a partir de entonces desapareció el vicio de inconstitucionalidad, lo que significa que no existe la posibilidad de que se extienda tal declaración de invalidez de carácter

56

⁴⁶ 5a. Época; 3a. Sala; Ap. 2000; Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN; Pág. 146; Registro: 917 713, EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO (AMPARO IMPROCEDENTE).

Así lo establece la tesis jurisprudencial; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; III, Febrero de 1996; Pág. 78 ; Registro: 200 201. SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO ORDENEN REPONER EL PROCEDIMIENTO, SUS EFECTOS DEBEN HACERSE EXTENSIVOS A LOS CODEMANDADOS DEL QUEJOSO, SIEMPRE QUE ENTRE ESTOS EXISTA LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO.

⁴⁸ [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XX, Julio de 2004; Pág. 1632 ; Registro: 181 228

general con efectos retroactivos, en virtud de que de acuerdo con el artículo 76 de la Ley de Amparo, en el amparo contra leyes sólo se protege al quejoso en el caso particular sobre el que verse la queja.

Por su parte, las controversias constitucionales en la declaración de invalidez de normas generales tienen efectos relativos a las partes en la controversia⁴⁹. Analizando el precedente citado en la nota al pie inmediata anterior, relativa al Distrito Federal y sus Delegaciones (que puede trazar cierta línea analógica entre entidades federativas y sus municipios), es de destacar que, tratándose de controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal en las que se impugne una norma general, los efectos de la sentencia serán generales, sin hacer distinción alguna; sin embargo, tal supuesto encuentra una excepción cuando una de las partes en la controversia es una delegación, va que si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, tratándose de las controversias constitucionales, las delegaciones constituyen un órgano de gobierno del Distrito Federal, también precisó que sólo es respecto del ámbito territorial que abarcan, a diferencia de los restantes órganos de gobierno de la entidad que sí tienen jurisdicción en todo el territorio, por lo que los efectos de la sentencia no podrían ser generales. Lo anterior, por virtud de que la reforma al artículo 122 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en la que se estableció la existencia de las delegaciones, con las características que actualmente detentan, es posterior a las que se hicieron al artículo 105 de la Constitución, de veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres y treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en las que se incluyó la hipótesis relativa a que este Alto Tribunal conocería de las controversias que se suscitaran entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus disposiciones generales, de lo que se desprende que cuando se reformó el artículo 105 constitucional, para contemplar ese supuesto, únicamente existían con ese carácter la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, los cuales tienen igual jerarquía y ejercen su

⁴⁹ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XVIII, Diciembre de 2003; Pág. 756 ; Registro: 182 684

competencia en todo el territorio del Distrito Federal; de ahí que el Órgano Reformador estableció que la declaratoria de invalidez debía tener efectos generales; sin embargo, con motivo de la posterior reforma al artículo 122 de la Constitución Federal, se estableció la existencia de las delegaciones con la naturaleza que ahora detentan y que les confiere el carácter también de órganos de gobierno, pero dentro de un ámbito geográficamente delimitado. En consecuencia, si una Delegación del Distrito Federal en una controversia constitucional impugna una norma general, se está en el supuesto que marca el último párrafo del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal relativo a que la declaratoria de invalidez sólo tendrá efectos respecto de las partes en la controversia.

Por último, los efectos generales de la declaración de invalidez de normas generales dependen de la categoría de las partes actora y demandada⁵⁰. Analizando el precedente citado en la nota al pie inmediata anterior, (interesante también para entidades federativas y sus municipios), es de destacar que, de conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o

 [[]J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; IX, Abril de 1999; Pág. 281; Registro: 194 295
 La Reforma Constitucional. Modificación a la Ley de Amparo,

cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.

Bajo ese panorama, se entiende que los efectos relativos de las sentencias de amparo no son relativos en lo absoluto, ni los efectos generales o *erga omnes* no son absolutos sino también relativos.

Amparo por omisión o de no hacer

El amparo por omisión es aquél que procede contra actos de carácter negativo, los que implican una abstención por parte de la autoridad, y que de concederse conllevan la obligación de la autoridad responsable.

Su fundamento lo encontramos en el artículo 80 de la Ley de Amparo, "...y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija".

Sin embargo, tiene una excepción en materia legislativa, en atención a que de obligar al legislador a expedir una ley o a armonizar un ordenamiento legal con la Constitución general se darían efectos generales a la ejecutoria.

La Reforma Constitucional y la modificación de la Ley de Amparo en relación al artículo 107 constitucional, menciona el interés legítimo individual y colectivo en el que basta la afectación a un derecho reconocido por la Constitución, señala la intromisión tácita del principio erga omnes para todos y contra todos; indica la autoridad que conocerá de dichos juicios de amparo indirecto en revisión, cuando se resuelva por segunda ocasión sobre la inconstitucionalidad de un ley, será la Suprema Corte de Justicia; implica la notificación de la ley que se combate a la autoridad emisora, esto es, al Poder Ejecutivo o Legislativo, y los efectos vinculantes de la declaratoria propiamente dicha, lo que se considera posible conflicto político; la expresión "plazo para superar el problema de inconstitucionalidad" se puede establecer como la entrada de la figura jurídica "interpretación conforme", que no es otra cosa que un salvamento que "acomoda" el sentido inconstitucional de una norma con la Constitución.

Ofrece dos beneficios a los gobernados: la declaración general de inconstitucionalidad e interpretación conforme; la primera, se obtiene, una vez que de los juicios de amparo indirecto en revisión se establezca jurisprudencia por reiteración (requiere de un proceso); y la segunda, se puede entender como la facultad que se otorga a los órganos del Poder Judicial, para establecer una interpretación que armonice el lineamiento que se combate de la norma general con la Constitución.

Probablemente la declaratoria general de inconstitucionalidad de la norma, en amparos contra actos de carácter negativo implicará posibles conflictos, esto es, cuando se establezca una declaratoria propiamente dicha que obligue al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo, a expedir una ley o a armonizar un ordenamiento legal con la Constitución; no obstante, probablemente, como se hizo referencia con anterioridad, la vinculación que se desprenda de la declaratoria general de inconstitucionalidad, será respecto a la Administración de Justicia y sus gobernados y no respecto al Congreso de la Unión, quien podrá resucitar la ley.

Fuentes de investigación

Bibliográficas

- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, Ley de Amparo comentada, Editorial Porrúa, México, 2007.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2002.
- KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Éxodo, Reimpresión, México, 2007.
- RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Curso General de Amparo, Editorial Oxford University Express, Tercera Reimpresión, México, 2009.

Normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Amparo

Electrónicas

- Semanario Judicial de la Federación (Programa de consulta de Jurisprudencia y Tesis aisladas), consultadas en: www.scjn.gob.mx (diciembre de 2014)
- Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio 2011, consultadas en http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html (3 de diciembre de 2014)
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, Hacia una nueva Ley de Amparo, consultada en www. biblio.jurídicas.unam.ms/libros/1/297/4.pdf (3 de diciembre de 2014)

Hemerográficas

 FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano, Estudios Constitucionales, Año 9, No. 2, 2011.

Algunos problemas relacionados con el cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales dictadas en contra de Ayuntamientos

Ricardo Tapia Vega Doctor en Derecho y Globalización por la FDyCS de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Resumen: Los Ayuntamientos están obligados a someterse a los órganos jurisdiccionales dentro de un proceso, pero las normas jurídicas establecen diversas hipótesis de inafectaciones que hacen prácticamente imposible la ejecución directa de las resoluciones de esos órganos sobre el patrimonio municipal; además, los Ayuntamientos, por ministerio de ley, no pueden cumplir resoluciones de afectación patrimonial que no estén presupuestadas. Pero este panorama no es de aplicación usual en la práctica forense. Y ante todo ello se presentan diversas problemáticas para materializar el cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales en contra de dichos entes municipales.

Palabras clave: Municipio, Ayuntamiento, proceso, coordinación, supra a subordinación, supraordinación, afectación, patrimonial, presupuesto, egresos, cumplimiento, ejecución, resoluciones, programas, prioritarios, colisión, jerarquía, normas, Constitución, amparo.

Abstract: The Municipalities are obliged to submit to the courts within a process, but the legal rules stipulate certain hypotesis unaffect and make impossible the direct implementation of the decisions of these bodies on the municipal heritage; in addition, municipalities, by operation of law, can not satisfy the affected assets resolutions if they are not budgeted. But this picture is not of usual application in forensic practice. And above all different problems to realize the fulfillment of any rulings against such municipal entities are presented.

Key words: Municipality, Town Hall, process, coordination, supra at subordination, supraordination, involvement, property,

budget, expenses, compliance, performance, resolutions, programs, priority, collision, hierarchy, rules, unaffect, Constitution, habeas corpus.

I. El proceso: instrumento de paz y garantía en la solución de conflictos

El proceso es una institución⁵¹ jurídica por cuyo medio el Estado ejercita su función jurisdiccional, en un contexto de relaciones normadas, del juzgador con las partes y de las partes entre sí, previo planteamiento de una pretensión de un justiciable accionante, para la solución de un conflicto, que se materializa en el conjunto de actuaciones de una causa; siendo por su realización temporal continuo, pues no se agota en un solo acto jurídico instantáneo, sino que se va desarrollando en varios actos (procedimientos) sucesivos, dotados de unidad de propósito. Y por virtud de esa función estatal jurisdiccional los juzgadores pueden imponer a menudo, aún por la fuerza, sus resoluciones a las partes.

En ese sentido, la finalidad del proceso apunta a ser una herramienta de contribución al mantenimiento del orden y la paz social⁵², dando certeza respecto de la manera de resolver los conflictos, ello a través de reglas previamente establecidas al efecto, por lo que sus contenidos incumben al derecho público.

Algunas posiciones doctrinales contemporáneas consideran que la mayoría de las normas que rigen al proceso están íntimamente vinculadas con las estructuras políticas, y por consiguiente, a la distribución de poderes⁵³. En ese orden de ideas, la administración de justicia vendría a ser una expresión de

⁵¹ Una institución es "cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad" (Diccionario de la Real Academia Española, visible en el sitio de internet: http://lema.rae.es/drae/?val=instituci%C3%B3n (consultado el 9 de noviembre de 2014). Douglas C. North dice que "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana" (citado por Romero, Jorge Javier, en Las instituciones como reglas del juego, visible en el sitio de internet: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/491/5.pdf (consultado el 9 de noviembre de 2014).

⁵² Pues trasciende a las formas de resolver los conflictos haciéndose "justicia" por sí mismo o ejerciendo violencia para reclamar el propio derecho (autotutela).
⁵³ Off. Sánchoz Cordosa Dávilla Japana A

⁵³ Cfr. Sánchez-Cordero Dávila, Jorge A., en uno de los prólogos al libro de Hazard Jr., Geoffrey C., et al, (relatores), Los Principios ALI/UNIDROIT del proceso civil transnacional, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s/ed., México, 2010, p. xxxiii.

la autoridad política, y sus instituciones desarrollos de una función del Estado; por esa razón, los principios básicos procesales a menudo tienen una consideración constitucional⁵⁴.

Por otra parte, en lo pragmático, y sin querer reducir los conflictos exclusivamente al ámbito económico, debe tenerse en cuenta que en todo conflicto jurídico, en última instancia, y si no ya implica de por sí una pretensión económica, de no ser posible la restauración del daño reclamado o el cumplimiento de la obligación, siempre podrá tenerse como solución sustituta precisamente una de carácter económico. También el análisis de la sustantividad económica latente en el plano jurídico precisa la elaboración de una teoría económica del Derecho, entendiendo por ésta, una forma de búsqueda de soluciones eficientes⁵⁵.

Ahora, creemos que la manera más adecuada y más ética para lograr el mantenimiento del orden y la paz social frente a la pretensión del justiciable accionante, es la aplicación de una justicia práctica, basada en buenas razones y estándares de respeto a la dignidad humana⁵⁶.

II. El Ayuntamiento como parte en los procesos jurisdiccionales y la inafectación de su patrimonio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁷ contempla tres niveles de gobierno para el Estado: el federal, el de las entidades federativas y el municipal; respecto de éste último, cabe decir que su artículo 115 dispone que los Ayuntamientos serán los órganos que gobiernen a los municipios,

⁵⁷ En adelante CPEUM

⁵⁴ Cfr. Kerameus, Konstantinos D., Some Reflections on Procedural Harmonization: Reasons and Scope, Uniform Law Review (publicada por UNIDROIT), vol. 8, Roma (Italia) 2003, p. 448.

⁵⁵ Cfr. Ortiz Vidal, María Dolores, Ley aplicable a los contratos internacionales y eficiencia conflictual, Ed. Comares, ed. 1ª, Granada (España), 2014, p. 278.

⁵⁶ La dignidad de la persona es el presupuesto ontológico para la existencia y defensa de sus derechos fundamentales. El principio genérico de respeto a la dignidad de la persona por el sólo hecho de serlo es la vocación irrestricta con la que debe identificarse todo Estado constitucional y democrático. La dignidad constituye un mínimo inalienable que todo ordenamiento debe respetar, defender y promover y que no puede ser desconocido en ningún caso. Véase Sanz Hermida, Ágata Ma., La situación jurídica de la víctima en el Derecho Penal, Ed. Tirant lo Blanch, ed. 1ª, Valencia (España), 2008, p. 27.

y que se integrarán por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine⁵⁸.

Ahora, cuando el Estado (federación, entidades federativas o municipios) es parte en un proceso, cabe preguntarse ¿cómo ejercita el propio Estado su función jurisdiccional?

De acuerdo con la doctrina y los precedentes judiciales⁵⁹, existen relaciones de coordinación, de supra a subordinación y de supraordinación; siendo las primeras las que se establecen entre los particulares, en las cuales éstos actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad y bilateralidad (incluyendo al Estado cuando actúa como particular, es decir, sin imperio), por lo que para dirimir sus diferencias e impedir que se hagan justicia por sí mismos, a través de normas generales, se crean los procedimientos ordinarios necesarios para resolverlas, a los que deben acudir las partes involucradas para que los tribunales ordinarios competentes impongan las consecuencias jurídicas procedentes. Por su parte, las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, por actuar los primeros en un plano superior a los segundos, en beneficio del orden público y del interés social, relaciones que se regulan por el derecho público, en el que también se establecen los procedimientos a los que deben acudir las partes involucradas para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado (procedimiento contencioso administrativo, mecanismos de defensa de los derechos humanos, y en el parámetro constitucional el juicio de amparo). Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado, en las que éstos actúan en un plano de igualdad superior o coordinación, por encima de los particulares, regulándose también por el derecho público que establece mecanismos de solución política y

que corresponde a cada municipio de Morelos.

solo síndico por cada ayuntamiento, y en su numeral 18 dispone el número de regidores

⁵⁸ En el caso de Morelos, que es la entidad referencial de este ensayo, su Ley Orgánica Municipal (en adelante LOM), en su artículo 5 bis, fracción I, establece la posibilidad de un

⁵⁹ Cfr. con la tesis aislada I.15o.A.36 K, registro 168507, emitida en la Novena Época por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: "AMPARO. EN EL JUICIO RELATIVO NO ES PROCEDENTE RECLAMAR ACTOS DERIVADOS DE RELACIONES DE SUPRAORDINACIÓN O DE COORDINACIÓN, SÓLO DE SUPRA A SUBORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES Y PARTICULARES", y bajo la ponencia del magistrado Armando Cortés Galván.

jurisdiccional, a los que de igual forma deben acudir las partes involucradas, destacando en este último rubro, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Cabe preguntarse también: ¿los juzgadores pueden efectivamente imponer, aún por la fuerza, sus resoluciones al propio Estado como parte procesal?, máxime cuando se observa en la práctica forense que en ocasiones, resuelta una controversia en un proceso jurisdiccional, no puede el juzgador, especialmente en condenas dinerarias, imponer sus resoluciones al propio Estado.

Por ejemplo, en el plano federal, existe imposibilidad para sujetar a ejecución forzosa a las dependencias de ese orden de gobierno en términos de lo establecido por el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice:

ARTICULO 4°.- Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

La intervención que, en diversos casos, ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando, en el procedimiento, intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus Agentes, con cualquier carácter o representación.

Por otra parte, específicamente en lo que respecta al plano municipal⁶⁰, se destaca que las participaciones y aportaciones federales que corresponden a los municipios son inembargables⁶¹ y no están sujetas a retención, ni pueden

⁶⁰ Como se ha dicho, se toma el caso de Morelos, que es la entidad referencial de este ensayo, pero la situación que se expondrá es similar en el sistema federal y en los de las entidades federativas.

⁶¹ Ver la tesis aislada 2a.l/2011 (10^a.), registro 2000044, emitida en la Décima Época por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COORDINACIÓN FISCAL. LOS ARTÍCULOS 9 Y 49 DE LA LEY RELATIVA, QUE PREVÉN QUE LAS APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES SON INEMBARGABLES, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123 ,APARTADO A, FRACCIÓN XXIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", y bajo la ponencia del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

afectarse o gravarse sino en los términos de la ley⁶²; además, por disposición de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución federal los municipios son autónomos en la administración de su hacienda (salvo partidas etiquetadas, como las aportaciones).

Además, se pone también de relieve que los bienes de dominio público⁶³ de los municipios son inalienables e imprescriptibles, e incluso no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional⁶⁴, en tanto que sus bienes de dominio privado⁶⁵, en lo que se refiere a los inmuebles, son imprescriptibles⁶⁶ y los muebles inembargables⁶⁷, siendo aplicable lo anterior aún en lo que respecta a organismos descentralizados⁶⁸.

Ahora, la legislación civil establece que los actos jurídicos, como sucesos relativos a la manifestación de la voluntad realizada con el propósito de producir consecuencias jurídicas⁶⁹, sólo serán existentes si su objeto, amén de ser posible físicamente, lo es jurídicamente, esto es, cuando el propio objeto sea determinable, esté dentro del comercio y ninguna norma de derecho constituya un obstáculo insuperable para su realización⁷⁰; observándose aquí que la adjudicación judicial, el remate y las resoluciones administrativas, en tanto actos jurídicos específicos fuentes de obligaciones⁷¹, deben desde luego tener un objeto jurídicamente posible, y las inafectaciones referidas en los dos párrafos anteriores, aunadas a que la mayoría del patrimonio municipal se encuentra fuera del comercio, constituyen desde luego imposibilidad jurídica.

⁶² Ver los artículos 9 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal (federal) y 9 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado.

⁶³ Descritos en el artículo 5 de la Ley General de Bienes del Estado (en adelante LGBE), y esencialmente consistentes en aquéllos destinados a servicios públicos. Respecto de estos bienes el Código Civil de Morelos (en delante CC), en su artículo 953, dispone que se rigen por las leyes administrativas sobre la materia y, en lo no previsto en ellas, por dicho Código.

⁶⁴ Ver el artículo 15 de la LGBE.

⁶⁵ Descritos en el artículo 6 de la LGBE, y esencialmente consistentes en aquéllos no destinados a servicios públicos.

⁶⁶ Ver el artículo 111 de la LOM.

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Ver el artículo 4 de la LGBE.

⁶⁹ Ver el artículo 19 del CC.

⁷⁰ Ver el artículo 23 del CC.

⁷¹ Ver el artículo 1265 del CC.

También la norma civil establece prohibición para ejercitar derechos de propiedad⁷² sobre los bienes que se consideren como notables y características manifestaciones de la cultura nacional o de la regional propia del estado de Morelos⁷³.

Y en el mismo sentido aparecen otras normas, cuya referencia limita la extensión de este ensayo, que protegen el patrimonio del Estado (federación, entidades federativas y municipios) con diversas inafectaciones, que hacen prácticamente imposible la ejecución directa de las resoluciones jurisdiccionales sobre dicho patrimonio; pero ello tiene motivos de interés público, pues el referido patrimonio beneficia, principalmente en cuanto a la prestación de servicios, a la comunidad.

Así las cosas, por una parte el Ayuntamiento está obligado a someterse al imperio del órgano jurisdiccional dentro de un proceso, y los juzgadores pueden imponerle en lo general, aún por la fuerza, sus resoluciones; pero por otra parte la propia norma jurídica establece diversas inafectaciones que hacen prácticamente imposible la ejecución directa de las resoluciones jurisdiccionales sobre el patrimonio municipal.

III. Las resoluciones jurisdiccionales dinerarias como presupuesto devengado y la obligación de programar su pago

El artículo 126 de la CPEUM establece, respecto a los entes de derecho público, que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior", y en la misma línea el numeral 31 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado⁷⁴ dispone que:

Toda erogación o Gasto Público deberá contar con saldo suficiente en la partida del Presupuesto de Egresos respectivo, y se sujetará a las reglas que determinen, en su caso, la Secretaria de Hacienda en el Poder Ejecutivo; la comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado en el Poder Legislativo; el Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial; el órgano de gobierno en los

-

⁷² La adjudicación es un medio de adquisición de la propiedad según el artículo 1018 fracción IV del CCM.

⁷³ Ver artículo 1005 el CC.

⁷⁴ En adelante LPCGPE.

Organismos del Estado y las Tesorerías Municipales en los Ayuntamientos.

Asimismo, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

Las adecuaciones presupuestarias que, en su caso, sean necesarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior, no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Las dependencias y entidades que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

En el plano municipal, el artículo 112 de la LOM prevé que los municipios serán autónomos en la administración de su hacienda, para lo cual deberán sujetarse a lo establecido en la LPCGPE, además, el artículo 114 de aquella dispone que:

Los egresos de la administración pública municipal deberán sujetarse estrictamente al presupuesto que el Ayuntamiento apruebe anualmente por ejercicios naturales, el cual deberá formularse sobre las bases, programas y modalidades que el propio Ayuntamiento determine, pero que invariablemente contendrá las asignaciones anuales para gastos generales, de operación y de administración, para inversiones públicas, para el pago de obligaciones derivadas de contratos de colaboración público privada, para el pago de deudas municipales y para erogaciones especiales.

Y en el artículo 115 de la misma prevé que:

Con excepción de los casos previstos en el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ningún pago podrá hacerse sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y saldo disponible para cubrirlo.

En ese sentido, y en lo que respecta específicamente a las condenas dinerarias derivadas de procesos jurisdiccionales, tomando en consideración que corresponde al presidente municipal, con el auxilio de las comisiones o dependencias respectivas, elaborar el proyecto de presupuesto de egresos⁷⁵ municipal que se presentará al cabildo para su aprobación⁷⁶, aquél debe solicitar una ampliación presupuestal⁷⁷, como partida especial, para hacer frente a los pasivos generados por el cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas en los procesos antes referidos (y en su caso, los accesorios que podrían generarse por la falta de liquidación oportuna dentro del ejercicio fiscal respectivo), cuyo pago por tanto es ineludible y carece de sentido no programarlo, presupuestarlo y aprobarlo, amén de que con ello se cumplen las sentencias con un enfoque de respeto a los derechos fundamentales⁷⁸.

Así, se ve claramente que el citado artículo 126 de la CPEUM acepta que el presupuesto no debe ser estricto, inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que pueda variarse al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior⁷⁹; pero matizando lo anterior y armonizando de alguna manera el derecho a una justicia completa y efectiva, con el interés público, relativo principalmente de la afectación de los servicios que puede resultar del cumplimiento de una resolución, el numeral 31 de la LPCGPE dispone que las adecuaciones presupuestarias que en su caso sean necesarias para el pago de las obligaciones derivadas de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente, no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos,

75 Ver el artículo 41 fracciones XVI y XVII de la LOM.

⁷⁶ Ver el artículo 38 fracción VII de la LOM.

⁷⁷ Ver el artículo 41 fracción XXIX de la LOM.

Ver la tesis jurisprudencial P./J. 9/2011, registro 162472 I, emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA PAGOS A CARGO DE LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. AL CONSTITUIR PRESUPUESTO DEVENGADO, SU MONTO DEBE INCLUIRSE CON PRECISIÓN EN EL ANTEPROYECTO, PROGRAMARSE EN EL PROYECTO Y APROBARSE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS", y bajo la ponencia de la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Ver la tesis aislada P. XX/2002, registro 187083, emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓNPOLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TRATÁNDOSE DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DERIVADAS DE SU CUMPLIMIENTO", y bajo la ponencia del ministro Juan Díaz Romero.

y que si el ente obligado no puede cubrir la totalidad de esas obligaciones deberá presentar ante dicha autoridad competente un programa de cumplimiento de pago, que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación se pague en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

Visto lo anterior, los juzgadores deberían entonces procurar que las deudas dinerarias derivadas de sus resoluciones se presupuesten, y una vez hecho esto se paguen, en lugar de ordenar ejecuciones directas sobre el patrimonio municipal, que como se ha visto *supralíneas*, se encuentra protegido con inafectaciones normativas; y los asesores jurídicos de los ayuntamientos deberían impugnar dichas ejecuciones directas sobre el patrimonio municipal por no ajustarse a las previsiones del sistema jurídico; sin embargo, ni lo uno ni lo otro es comúnmente observado en la práctica forense.

IV. La omisión del Ayuntamiento respecto al pago o presupuestación del mismo frente a resoluciones dinerarias.

Ante la omisión del Ayuntamiento condenado de presupuestar y de pagar una vez presupuestada, una obligación dineraria derivada de una condena jurisdiccional, deben agotarse, si los hay, los instrumentos que al respecto brinde la norma procesal de la materia para lograr el cumplimiento y ejecución efectivos de la resolución, lo que hasta ahí supone que dichos servidores se ubican en un plano de coordinación que caracteriza a la igualdad procesal, es decir, a virtud de esos instrumentos los servidores en cita no actúan en un esquema de supra a subordinación⁸⁰.

Sin embargo, habrá que tener cuidado en cada caso con los multicitados instrumentos, en lo que respecta a su

⁸⁰ Ver la tesis jurisprudencial 2a./J. 79/2014 (10a.), registro 2007066, emitida en la Décima Época por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AYUNTAMIENTOS DE QUINTANA ROO Y YUCATÁN. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", y bajo la ponencia del ministro Luis María Aguilar Morales.

interpretación y a posibles colisiones con normas jerárquicamente superiores, como las constitucionales.

Por ejemplo, en la materia laboral burocrática el artículo 124 de la Ley del Servicio Civil de Morelos establece que:

Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán:

- I.- Con multa hasta de 15 salarios mínimos; y
- II.- Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

Y en la misma línea el numeral 125 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado dispone que:

Si a pesar del requerimiento y la aplicación de las medidas de apremio la autoridad se niega a cumplir la sentencia del Tribunal, podrá decretar la destitución de la autoridad o servidor público omiso. Si la autoridad demandada goza de fuero constitucional, el Tribunal solicitará al Congreso del Estado la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos y se procederá en la forma siguiente:

- I.- Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la Sala podrá realizarlo, en rebeldía de la demandada;
- II.- Si el acto sólo pudiere ser ejecutado por la autoridad demandada y esta tuviere superior jerárquico, la Sala requerirá a su superior para que ordene la complementación de la resolución;
- III.- Si la autoridad demandada insiste en no cumplir con la resolución, el Tribunal lo hará con el auxilio de la fuerza pública.
- IV.- Imponer multa de veinte a cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Estado, a los servidores públicos que incumplan una sentencia, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Observándose que en lo que se refiere a la posibilidad que ambas leyes brindan de poder incluso destituir a la autoridad omisa en el cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales, respecto de los Ayuntamientos se pierde de vista que estos y sus integrantes, son autoridades previstas por la CPEUM (en su artículo 115) y designadas mediante el voto popular, por lo que nos parece que las leyes inferiores a la Constitución, no están facultadas ni para prever ni para ordenar, bajo ninguna circunstancia que no haya sido delegada expresamente por la

propia Constitución, la destitución de autoridades de diseño Constitucional; en este sentido consideramos procedente como medio de control de constitucionalidad a la controversia constitucional⁸¹.

Por otra parte, si los instrumentos que al respecto brinde la ley procesal de la materia para lograr el cumplimiento y ejecución de la resolución, no pueden obligar a ello al ente municipal, de manera efectiva, merced a su imperio, será procedente el amparo indirecto (y contingentemente el incidente de inejecución) en contra de dicha omisión, como acto de autoridad⁸², pues en ese caso el titular de la obligación derivada de la resolución jurisdiccional se encuentra colocado en un plano de desigualdad, en una relación de supra a subordinación, atendiendo precisamente al privilegio que la norma otorga al ente público de no ser sujeto a ejecución forzosa⁸³.

V. Conclusiones

PRIMERA.- La finalidad del proceso es ser una herramienta de contribución al mantenimiento del orden y la paz social, dando certeza respecto de la manera de resolver los conflictos, a través de reglas previamente establecidas; siendo la manera más

⁸¹ El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la CPEUM confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución jurisdiccional; sin embargo, cuando dichas atribuciones llegan a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones sí pueden estar sujetas a dicho medio de control constitucional, de manera excepcional. Ver la tesis jurisprudencial P./J. 16/2008, registro 170355, emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO", y bajo la ponencia del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Y aquí se podría criticar quizá, si el tribunal del conocimiento tiene o no en realidad una plena jurisdicción.
 Ver la tosis inticar densiral actividades.

Ver la tesis jurisprudencial 2a./J. 85/2011, registro 161652, emitida en la Novena Época por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES)", y bajo la ponencia del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

adecuada y más ética para esa contribución, la aplicación de una justicia práctica, basada en buenas razones y estándares de respeto a la dignidad humana.

SEGUNDA.- Por una parte, el Ayuntamiento está obligado a someterse al imperio del órgano jurisdiccional dentro de un proceso, y los juzgadores pueden imponerle en lo general, aún por la fuerza, sus resoluciones; pero por otra parte la propia norma jurídica establece diversas inafectaciones que hacen prácticamente imposible la ejecución directa de las resoluciones jurisdiccionales sobre el patrimonio municipal.

TERCERA.-ΕI Ayuntamiento no puede cumplir afectación patrimonial estén resoluciones de que presupuestadas, so pena de violentar el derecho, y asimismo no puede afectar con dicho cumplimiento los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos. Si el Ayuntamiento no puede cubrir la totalidad de sus obligaciones derivadas de una resolución jurisdiccional, sin afectar los objetivos y las metas de los programas prioritarios presupuestados, debe presentar ante el órgano jurisdiccional un programa de cumplimiento, en vía de ejecución, hasta por un monto que no los afecte, sin perjuicio de que el resto de la obligación se pague en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

CUARTA.- El órgano jurisdiccional debería observar (y los Ayuntamientos condenados también) que a lo que se debe condenar al ente municipal es a presupuestar el pago de la resolución de fondo, para hacer esta efectiva, y hecho esto cuidar que se pague, sin afectar objetivos y las metas de los programas prioritarios presupuestados, en lugar de ordenar ejecuciones directas sobre el patrimonio municipal; sin embargo, ello no es comúnmente observado en la práctica forense.

QUINTA.- A efecto de garantizar el cumplimiento efectivo de las condenas contra el ente municipal, debería normarse la creación de fondos suficientes para contingencias referentes a su cumplimiento, y a la vez tener instrumentos que hagan efectiva la responsabilidad de los servidores públicos (incluso resarcitoria) que tengan culpabilidad en causar dichas condenas.

SEXTA.- Ante la omisión del Ayuntamiento condenado de presupuestar y de pagar una vez presupuestada, una obligación

dineraria derivada de una condena jurisdiccional, deben agotarse, si los hay, los instrumentos que al respecto brinde la norma procesal de la materia para lograr el cumplimiento y ejecución efectivos de la resolución. Si la norma procesal no contempla esos instrumentos, y no puede cumplirse el fallo merced al imperio del propio Ayuntamiento, será procedente el amparo indirecto (y contingentemente el incidente de inejecución).

SÉPTIMA.- Habrá que tener cuidado en cada caso con los instrumentos que al respecto brinde la norma procesal de la materia para lograr el cumplimiento y ejecución efectivos de la resolución, en lo que respecta a su interpretación y a posibles colisiones con normas jerárquicamente superiores, como las constitucionales.

Fuentes de investigación

Bibliográficas

- Hazard Jr., Geoffrey C., et al, (relatores), Los Principios ALI/UNIDROIT del proceso civil transnacional, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s/ed., México, 2010
- Ortiz Vidal, María Dolores, Ley aplicable a los contratos internacionales y eficiencia conflictual, Ed. Comares, ed. 1ª, Granada (España), 2014.
- Sanz Hermida, Ágata Ma., La situación jurídica de la víctima en el Derecho Penal, Ed. Tirant lo Blanch, ed. 1ª, Valencia (España), 2008.

Electrónicas

- Diccionario de la Real Academia Española, visible en el sitio de internet: http://lema.rae.es/drae/?val=instituci%C3%B3n (consultado el 9 de noviembre de 2014).
- Romero, Jorge Javier (citando a Douglas C. North), en Las instituciones como reglas del juego, visible en el sitio de internet: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/491/5.pdf (consultado el 9 de noviembre de 2014).

- Servicio en línea de difusión del marco jurídico estatal (Morelos) vigente, visible en el sitio de internet: http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyes.jsp (consultado en noviembre de 2014).
- Semanario Judicial de la Federación (Programa lus de búsqueda de precedentes judiciales), visible en el sitio de internet: http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx (consultado en noviembre de 2014)

Hemerográficas

 Kerameus, Konstantinos D., Some Reflections on Procedural Harmonization: Reasons and Scope, Uniform Law Review (publicada por UNIDROIT), vol. 8, Roma (Italia) 2003.

Normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Coordinación Fiscal (federal).
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.
- Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.
- Ley General de Bienes del Estado de Morelos.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.
- Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.
- Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

Programa de ordenamiento ecológico local del territorio, la importancia de su observancia en el municipio de Tepoztlán, Morelos.

Laura Elizabeth García Mendez Maestra en Derecho por la FDyCS de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Resumen: El Municipio de Tepoztlán está formado por una zona de gran importancia dentro del contexto ambiental, derivado de sus características ecológicas y su biodiversidad de flora y fauna, lo cual propició las declaratorias presidenciales, mediante las cuales se crearon el "Parque Nacional El Tepozteco" y el "Corredor Biológico Chichinautzin" Área de Protección de Flora y Fauna, en los años 1937 y 1988, respectivamente.

En consecuencia cualquier actividad u obra que se realice en el territorio municipal, requiere cumplir con los parámetros establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, Reglamento en Materia de Impacto Ambiental y demás reglamentos en la materia de acuerdo a su competencia.

En tal circunstancia, es de observancia obligatoria la implementación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio del Municipio de Tepoztlán, considerado como un proceso de planeación con la finalidad de evaluar y programar el uso de suelo y el manejo de los recursos naturales para el mejor aprovechamiento del territorio y de los recursos naturales que lo integran.

Palabras claves: Ordenamiento Ecológico; Municipio; territorio; política pública.

Abstract: The Municipality of Tepoztlán is formed by a great importance area in the environmental context, derived from their ecological character and biodiversity of flora and fauna. Features that led the presidential declarations, through which created the "El Parque Nacional del Tepozteco" and "Corredor

Biológico Chichinautzin" Area of Protection of Flora and Fauna, in the years 1937 and 1988, respectively.

Consequently any activity or work that is done in the municipality, required to comply with the parameters established in the General Law of Ecological Equilibrium and Environmental Protection, the Law of Ecological Equilibrium and Environmental Protection of the State of Morelos, the Environmental Impact Regulation and other regulations in the field according to their competence.

In such circumstances, it becomes mandatory the implementation of Local Programme of Environmental Land of the municipality of Tepoztlan, considered a planning process in order to assess the plan land use and management of natural resources, for better use of land and natural resources in it.

Key words: Land use Planning, Territory, public policy

Consideraciones generales del ordenamiento ecológico del territorio.

De acuerdo a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el ordenamiento ecológico se define como⁸⁴:

El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;

Teniendo entonces que los programas de ordenamiento ecológico del territorio local, expedidos por las autoridades municipales tienen como principal objeto regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo, considerándose dicha figura jurídica como necesaria y obligatoria.

_

⁸⁴ Artículo 3 Fracción XXIV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En este sentido al ser el Ordenamiento Ecológico Territorial, un instrumento de política ambiental y considerando que la Constitución Mexicana establece en su artículo 115⁸⁵ fracción V, inciso g) que los municipios participaran en la aplicación de programas de ordenamiento ecológico; con lo cual se desprende la facultad de controlar y vigilar el uso del suelo en su circunscripción territorial, apegándose a la determinación constitucional aludida.

Ahora bien la regulación y lineamientos del Ordenamiento Ecológico (OE) están establecidos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y en su Reglamento en materia de ordenamiento ecológico.

La LGEEPA en su artículo 286, considera:

ARTÍCULO 20.- Se consideran de utilidad pública:

I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;

Atendiendo a lo señalado en la disposición mencionada, tenemos que el hecho de ser considerado el OE de utilidad pública, permite que dicho instrumento cree derechos y obligaciones, lo que conduce a un cumplimiento efectivo.

Así también en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, se señalan las bases que deberán seguir la actuación del Gobierno Federal, para dar validez al programa de ordenamiento ecológico; para los aspectos técnicos y metodológicos y para su ejecución.

Siendo el caso que el Municipio de Tepoztlán, atendiendo la importancia del ordenamiento del territorio como instrumento de política ambiental, cuenta con su Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio (POELT), documento base para la regulación de las actividades que representan un beneficio, atendiendo a la competitividad de uso de suelo, además de establecer lineamientos para la conservación y manejo adecuado de los recursos naturales.

⁸⁵ Véase liga de internet: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf (consultada el día 10 de julio de 2014)

⁸⁶ Véase liga de internet: http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes /php (consultada el día 12 de julio de 2014)

Contemplándose en el mismo las políticas ambientales relativas a la protección, preservación, restauración y de aprovechamiento sustentable, contempladas en los artículos 20 de la LGEEPA y 22 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en el Estado de Morelos,.

En esta tesitura, el POELT del Municipio de Tepoztlán, ha considerado la protección de áreas de flora y fauna importantes dadas sus características y biodiversidad, así como el tipo de vegetación o presencia de especies con algún status de protección especial, con la intención de asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos crecientes y ecológicos.

Siguiendo una política de preservación, factible en las zonas donde los actuales usos no se contraponen con su vocación ecológica relevante y, además, en donde el grado de afectación ambiental no ha sido representativo. Esta política busca mantener la permanencia de los procesos y los servicios ambientales, relacionados con la protección de elementos ecológicos y de usos productivos estratégicos. Al proponerse se consideran las áreas que tienen valores importantes de biodiversidad, bienes y servicios ambientales, tipo de vegetación, y que hayan pasado por algún proceso de aprovechamiento, con la finalidad de modificar la actividad productiva para lograr una mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales, considerando en todo momento el principio de sustentabilidad.

Es importante señalar que el Programa referido, además, considera la implementación de la política de restauración, la cual está directamente relacionada con las zonas afectadas, resultado de diversas actividades humanas, trayendo consigo una degradación al funcionamiento de los ecosistemas, en los que se ve la necesidad de realizar un conjunto de actividades encaminadas a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

Permite con ello que, al concluir la etapa de restauración, se pueda desarrollar otra política de protección o de preservación.

Una consideración más que señala el POELT de Tepoztlán, es lo relacionado con el aprovechamiento sustentable como política, estableciendo la conservación del uso del suelo y en su caso permitiendo su cambio en las unidades de gestión

ambiental de que se trate⁸⁷. Considerando las áreas que por sus características son apropiadas para el uso y el manejo de los recursos naturales, persiguiéndose un resultado eficiente, de utilidad social y que no implique un impacto negativo sobre el ambiente. Así pues, las áreas deben tener características para el desarrollo urbano y los sectores agrícola, pecuario, comercial e industrial. Por lo que resulta importante definir los usos compatibles, condicionados e incompatibles, además de especificar los criterios que regulan las actividades productivas con un enfoque de desarrollo sustentable.

Como instrumento de política ambiental, el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Local del Municipio de Tepoztlán⁸⁸, comparte su carácter de elemento de la planeación ambiental, considerando la teoría de la planeación, en el que uno de los principales objetivos, es precisamente hacer que todo se lleve a cabo, bajo una serie de acciones de forma organizada y previamente acordada para el logro de sus fines. Dicha planeación se ve reflejada en los aspectos del Programas de Ordenamiento Ecológico, como son: Impacto Ambiental, Áreas Naturales Protegidas y Regulación de la Vida Silvestre.

Avances significativos, existencia del programa local de ordenamiento ecológico en el municipio de Tepoztlán.

Una parte fundamental de los estudios del ordenamiento ecológico del territorio es la consideración de los intereses de los sectores productivos y la ponderación de los impactos ambientales que sus actividades producen. Los impactos ambientales pueden generar conflictos intersectoriales debido a los diferentes valores y percepciones que sobre la calidad ambiental tienen los distintos grupos sociales.

Al incorporarse el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial, dentro de las políticas públicas municipales, se logra en gran medida, resolver, prevenir y minimizar los conflictos ambientales o sociales de una política de desarrollo determinada,

⁸⁷ OSEGUERA, José (2010): Reflexiones acerca del Ordenamiento Ecológico, Investigación Ecológica, México.

⁸⁸ Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio del Municipio de Tepoztlán, publicado en el Periódico Oficial, "Tierra y Libertad", 21 de octubre de 2009.

obteniéndose un beneficio ambiental real, en el marco del desarrollo sustentable⁸⁹.

Considerando la ubicación geográfica del Municipio de Tepoztlán, tenemos que se encuentra en la región norte del Estado de Morelos, sus colindancias al norte con el Distrito Federal, al sur con Yautepec y Jiutepec, al surponiente con Cuernavaca, al este con los municipios de Tlalnepantla y Tlayacapan.

El Municipio de Tepoztlán pertenece a la provincia fisiográfica del Eje Neovolcánico y a la subprovincia de los lagos y volcanes del Anáhuac, en la que destacan la Sierra Volcánica del Ajusco, el volcán Chichinautzin y la Sierra del Tepozteco. La Sierra de Tepoztlán está constituida por colinas con pendientes extraordinarias, con características que hacen único el sitio⁹⁰.

Una más de las características importantes del municipio, considerada en el contenido del POETL, tiene que ver con sus profundas barrancas, las cuales tiene un rango de altitud que va de los 1,200 a los 3,470 msnm⁹¹.

Gracias a la integración de análisis interdisciplinarios, el POETL, se cuenta con un instrumento de planeación territorial de fundamental importancia, para poder identificar los deterioros y daños ambientales, posteriormente afrontar y frenar estos procesos a partir del involucramiento de diversos sectores sociales en la toma de decisiones, de igual forma el ordenamiento plantea formas de desarrollo comunitario y de garantizar el cuidado de los recursos naturales, en concordancia con la protección al medio ambiente, el cual es un derecho humano consagrado por el artículo 4 de la Constitución Política Mexicana.

⁸⁹ NEGRETE, Gerardo, BOCCO, Gerardo, (2003): *El ordenamiento Ecológico Comunitario: Una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental en México*, Gaceta ecológica, INE, México.

⁹⁰ Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio del Municipio de Tepoztlán, publicado en el Periódico Oficial, "Tierra y Libertad", 21 de octubre de 2009.

⁹¹ Véase: http://216.92.22.79/descargas/POET_TEPOZ_REV-1.pdf, (consultada el 29 de marzo de 2014)

Retos a considerar en la operación del POETL del municipio de Tepoztlán

Al estar bajo el régimen comunal y ejidal, gran parte del Municipio de Tepoztlán, en donde se efectúa la "venta" de terrenos, bajo el esquema de usos y costumbres de la comunidad, dicha situación se trasforma en uno los más graves problemas, para la aplicación del POETL.

Así pues, tenemos que el cambio de uso de suelo para uso urbano es más frecuente en los límites con los municipios de Cuernavaca, Jiutepec y Yautepec, con el municipio de Tepoztlán, sin que este cambio de uso de suelo considere, en lo más mínimo, lo establecido en el POETL, son situaciones que han provocado establecimientos de casas habitación de forma desordenada al sur, este y oeste del municipio, ocasionando perturbaciones en los ecosistemas, ya que se lleva a cabo la transformación de suelos agrícolas y forestales sin implementar las políticas de conservación o restauración diseñadas en el POETL.

Trayendo consigo el crecimiento demográfico desordenado, el problema de la basura urbana en el municipio de Tepoztlán, que provoca la contaminación del suelo, al ser los lotes baldíos y barrancas, los principales lugares de los residuos sólidos urbanos.

Aunado a lo anterior, tenemos que no existe un procedimiento metodológico homogéneo para incorporar la identificación de las zonas del territorio susceptibles a ser afectadas por los peligros naturales, ni tampoco el análisis de riesgo en sí, que incluye la identificación de la vulnerabilidad de la sociedad hacia los peligros probables y la elaboración de mediadas para disminuir la vulnerabilidad hacia esos peligros identificados, no obstante que las políticas de restauración contempladas en el POETL Municipal, contemplan diseños específicos para esta situación.

Un reto más que se debe de contemplar es, lo relativo a las regiones ecológicas, pues el Municipio de Tepoztlán, como ya se mencionó, comparte zona ecológica ubicada en el Eje Neovolcánico y a la subprovincia de los lagos y volcanes del Anáhuac, en la que destacan la Sierra Volcánica del Ajusco, el volcán Chichinautzin y la Sierra del Tepozteco, misma que

comprende los Municipios de Huitzilac, Cuernavaca, Tlalnepantla, Tlayacapan y el Distrito Federal, limitando la aplicación efectiva del POETL, las políticas distintas derivadas de los Municipios colindantes y la entidad federativa.

Dado lo anterior, la implementación del ordenamiento ecológico implica, necesariamente, la armonización de las facultades de distintos niveles de gobierno, de compatibilizar el tratamiento jurídico que se dé al uso y disfrute del suelo dentro de la región para lograr una protección y conservación ecológica de forma armonizada.

Conclusión

Siendo el ordenamiento ecológico del territorio un instrumento importante del desarrollo sustentable, por tener incluido el cambio orgánico, al influir en las modificaciones del comportamiento económico y social, garantizando de esta forma la continuidad de las actividades humanas, armonizando y potencializando los beneficios del desarrollo conservando los servicios y la calidad del capital natural en el tiempo.

Por lo tanto, el ordenamiento ecológico debe ser instrumento, que genere reglas claras en el desarrollo del municipio y seguridad en los sectores productivos del mismo, ello delimitándose la densidades y formas de uso del suelo, las áreas que por su aportación al ecosistema se deben conservar o aquellas que por las afectaciones naturales, como los incendios forestales o la afectación provocada por la mano del hombre, deban restaurarse.

El Municipio de Tepoztlán, al contar con el instrumento de política ambiental que considera la planeación ecológica del territorio, tiene el avance y compromiso de ejecutar el desarrollo municipal, atendiendo los principios de sustentabilidad en un espacio y tiempo determinado; tomando en cuenta el análisis integrado de aspectos sociales, económicos y ambientales, lo que se traduce en una planeación ambiental ordenada y sustentable.

Fuentes de investigación

Bibliográficas

- NEGRETE Gerardo, BOCCO Gerardo, El ordenamiento Ecológico Comunitario: Una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental en México, Gaceta ecológica, INE, México, 2003.
- OSEGUERA, José, *Reflexiones acerca del Ordenamiento Ecológico*, Investigación Ecológica, México, 2010.

Electrónicas

- http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf
- http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes/php
- http://216.92.22.79/descargas/POET TEPOZ REV-1.pdf

Legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2014), México.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, (2014), México.
- Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Territorio del Municipio de Tepoztlán

Los principios del Derecho Fiscal Municipal

Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado
Profesor Investigador de Tiempo Completo
de la FDyCS de la
Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
SNI-I

Resumen: El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal establece características muy especiales para el Derecho fiscal municipal. Asimismo, este precepto, junto a la interpretación que del mismo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permiten apuntar la extensión normativa que le compete a este ente administrativo. Finalmente, con relación a la integración de sus recursos públicos, puede afirmarse que existen 8 principios que se desprenden de tal postulado constitucional.

Palabras clave: Hacienda Pública municipal, Derecho fiscal municipal, principios de la hacienda pública municipal, autonomía municipal.

Abstrac: Article 115, section IV, of the Federal Constitution states very special features for the municipal tax law. Also, this provision, together with the interpretation thereof made by the Supreme Court of Justice, the rules allow extension point is responsible for this administrative body. Finally, with regard to the integration of public resources, it may be stated that there are 8 principles that emerge from such constitutional postulate.

Key words: Municipal Treasury, municipal fiscal law, principles of municipal public finance, municipal autonomy.

1. La base constitucional del sistema fiscal municipal. Es el artículo 115, especialmente en su fracción IV. Lo importante que debe destacarse del artículo es que de su interpretación armónica, sistemática y teleológica, se concluye que no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos

conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental, lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria, lo cual ha sido confirmado por la SCJN.

- 2. Características constitucionales del Derecho tributario municipal. La materia tributaria municipal presenta características muy especiales desde la perspectiva constitucional, por diversas razones:
- a) Los Ayuntamientos tienen muy claramente establecidas sus facultades contributivas en la Constitución, lo que reduce significativamente los problemas de distribución de competencias fiscales con otros niveles. De hecho tienen un "Orden Jurídico Municipal", como lo ha dejado sentado la Corte en la tesis P/J 44/2011, al afirmar que la validez de los reglamentos municipales previstos en la fracción II del artículo 115 de la Constitución no deriva de las normas estatales (ni de las federales) sino directa y exclusivamente de la propia Ley Suprema.

La articulación entre los ordenamientos federal, estatal y municipal se rige por el principio de competencia. Así, cualquier conflicto entre normas pertenecientes a estos tres órdenes debe ser, en los ámbitos relevantes, solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial. Si la relación entre normas estatales y municipales no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia -en contraposición al de jerarquía- la afirmación de que existe un "orden jurídico municipal" independiente y separado del orden estatal y del federal no tendría cabida, pues ningún sentido tendría afirmar que los municipios son, en el contexto constitucional actual, "órganos de gobierno", o afirmar que la fracción II del artículo 115 referido contempla "reglamentos" que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo -dentro del respeto a las bases generales

Legislaturas, establecidas las de contenido por constitucionalmente para regular acotadocon autonomía aspectos específicos municipales el en ámbito de competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades congruentes peculiaridades sociales. estiman con las económicas. biogeográficas. poblacionales. culturales urbanísticas del Municipio.

- b) No tienen poder tributario, sino sólo competencia fiscal, esto es, las autoridades municipales tienen vedado establecer contribuciones; se trata de una facultad exclusiva (a propuesta del municipio) de la legislatura local;
- c) La Constitución habilita la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan convenir con los Estados la administración de sus ingresos.
- d) El problema que deben encarar los ayuntamientos es más bien práctico, en cuanto que, en muchas ocasiones, por razones políticas o financieras, los gobiernos estatales suelen arrogarse facultades exclusivas del municipio, invadiendo sus atribuciones constitucionales y estos deben acudir ante la SCJN en controversias constitucionales para restablecer los mandatos de la Carta Fundamental.
- 3. Integración de los recursos municipales. De un desglose de los elementos que componen los recursos municipales, puede sostenerse que existen los siguientes principios rectores en materia de ingresos municipales.
- a) Principio de integridad de los recursos públicos municipales. De la interpretación sistemática de la fracción IV, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no atribuido exclusividad solamente ha en una serie competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos cumplir necesarios para con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de

programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. De esa manera, si la Federación y los estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales.

- b) Principio de exclusividad tributaria municipal o reserva de fuentes. Las legislaturas locales siempre establecerán a favor de los municipios, aquellas contribuciones que afecten la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos que presta. Se trata de materias exclusivas a favor de los Municipios. Estas materias se agrupan en los siguientes rubros para su mejor comprensión:
- 1) La propiedad inmobiliaria o sus desmembramientos: nuda propiedad y usufructo (impuesto predial)
 - 2) La posesión de los bienes inmuebles
 - 3) El fraccionamiento de los inmuebles
 - 4) La división de los inmuebles
 - 5) La consolidación o fusión de inmuebles
- 6) La traslación de inmuebles (base del impuesto sobre traslación o adquisición de inmuebles)
- 7) La mejora de inmuebles (o sea, el fundamento de la contribución de mejoras).
 - 8) El cambio de valor de bienes inmuebles.
- 9) Los ingresos derivados de los servicios públicos que presta.

Los servicios públicos que puede prestar el ayuntamiento y por los cuales pueden percibirse ingresos, son los enunciados en la fracción III, del mismo artículo 115, que expresa: III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de

residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Ahora bien, los reglamentos municipales de servicios públicos, en relación con las leyes estatales, se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía, como lo ha dicho la SCJN en la tesis P/J 43/2011. Ello implica que los reglamentos municipales sobre servicios públicos no derivan su validez de las normas estatales (ni de las federales) sino que la validez de ambos tipos de normas procede directa y exclusivamente de la Constitución.

Lo anterior implica que los límites de contenido que dichos reglamentos deben respetar son los que provienen de la interpretación de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la SCJN y no la voluntad ilimitada o discrecional de las Legislaturas Estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal, porque se trata de un esquema en cuyo contexto un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino que cada uno tiene las atribuciones que le han sido constitucionalmente conferidas. Esto es, la Constitución, en el ámbito referido, atribuye la potestad de emitir la regulación sobre los distintos campos materiales a entes u órganos de gobierno distintos, horizontalmente dispuestos bajo su protección.

c) Principio de indisponibilidad tributaria municipal. Estas materias, —dicta el propio artículo 115— no pueden ser afectadas ni por el Estado ni por la Federación. Las grava el municipio o nadie más. Se trata de un manto protector para los municipios y en contra de los Estados y de la Federación. Se ordena restringir el número de exenciones que las legislaturas locales establecían a favor de determinadas personas y en detrimento de los municipios.

La SCJN ha defendido el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones derivadas de estos rubros, incluso en aquellos

casos en que las Constituciones Locales establecen exenciones a favor de ciertos entes. Lo que prohíbe el indicado precepto de la Constitución Federal es la situación de excepción en que pudiera colocarse a determinados individuos, a través de la concesión de un beneficio tributario que permita que no contribuyan al gasto público, en evidente detrimento de la hacienda municipal (P/J 116/2006).

En suma, si en dichas leyes se establece una exención o cualquiera otra forma liberatoria de pago, con independencia de la denominación que se le dé, y se limita o prohíbe la facultad otorgada a los Municipios de recaudar las mencionadas contribuciones, es innegable que ello resulta contrario al referido artículo 115, fracción IV, de la Constitución, lo que afecta el régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que al no poder disponer y aplicar esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, les resta autonomía y autosuficiencia económica, como lo ha señalado la jurisprudencia P/J 44/2003 de la SCJN.

- d) Principio de exención de bienes del dominio público. Las exenciones sí se toleran cuando estas se refieran a bienes del dominio público de la federación, del Estado o del propio municipio, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. En igual sentido se pronuncia el artículo 14 de la Ley Federal de Derechos.
- e) Principio de suficiencia financiera municipal. Por virtud a éste los Ayuntamientos percibirán, en adición a las contribuciones enumeradas con antelación, otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor (por supuesto que se trataría de ingresos que no invadan el poder tributario estatal o el federal). Dentro de este rubro se comprende el impuesto adicional, los productos, los aprovechamientos, las participaciones federales y estatales, así como otros rendimientos financieros.
- f) Principio de colaboración administrativa tributaria municipal. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

- g) Principio de financiamiento a través de participaciones federales. Las participaciones constitucionales derivadas de los tributos especiales previstos en el artículo 73, fracción XXIX, punto 5o., de la Constitución, constituyen una fuente de financiación posible a través de la cual se pretende dotar a los entes locales o municipales de la suficiencia de fondos para cumplir sus funciones, esto es, para posibilitar y garantizar el pleno ejercicio de su autonomía en materia financiera, de ahí que la Federación tiene la obligación constitucional de participar en la financiación pública estatal y municipal, lo cual obedece al hecho de que las entidades federativas, con el establecimiento de un sistema de participaciones, cedieron en el ámbito constitucional su facultad para imponer contribuciones en esas materias, que después fueron reservadas exclusivamente a la Federación, a cambio de recibir los rendimientos pertinentes (Tesis: P./J. 13/2009)
- h) Principio de colaboración normativa tributaria municipal. El proceso de creación de las leyes y contribuciones de carácter fiscal municipal mantiene reglas especiales. Se indica que serán los ayuntamientos los que propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Esto significa que el derecho de iniciativa de las cuotas y tarifas de las contribuciones municipales sólo la tienen los Ayuntamientos y no la legislatura local. Los congresos estatales no pueden aprobar alguna cuota o tarifa que no haya sido previamente propuesta por el Ayuntamiento respectivo. Ahora bien, presentada la propuesta por el Ayuntamiento al Congreso Local, éste no podría libremente rechazarla so pretexto de su plena soberanía, sino que tendría la obligación de señalar una base objetiva y razonable para apartarse de esa propuesta.

En efecto, la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, al disponer el proceso de establecimiento de las contribuciones a favor del municipio, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las cuotas o tarifas aplicables a las contribuciones, las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos

aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios (P/J 111/2006 y 112/2006).

Ahora bien, como lo tiene declarado la SCJN en la tesis de iurisprudencia P/J 122/2004, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías en favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo.

Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

Cuando la propuesta enviada por el Ayuntamiento no es la que aprueba el Congreso local, corresponde a la SCJN a través de una controversia constitucional que aquél promueva, determinar la razonabilidad y proporcionalidad de este proceder. Este control no resulta fácil, la SCJN ha indicado (Jurisprudencias 111/2006, 113/2006 y 114/2006 del Pleno) que para tal efecto, son elementos importantes a considerar dos aspectos:

- 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y,
- 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso:
- a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio;
- b) *Motivación básica*. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y,
- c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado

se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.

Las legislaturas locales no sólo deben justificar en forma objetiva y razonable por qué se apartan de la propuesta que les envía el ayuntamiento, también deben hacerlo cuando decidan establecer tasas o tarifas diferentes para cada uno de los ayuntamientos del Estado. Esto es así porque, si bien es verdad, la Constitución no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; también lo es que éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente.

Es por ello que, como lo sostiene la SCJN, "...aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios" (P/J 124/2004).

La Corte también ha dejado indicado (P./J. 120/2006) que si bien las Legislaturas Estatales, al aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, pueden apartarse de la propuesta inicial o modificarla, con razones objetivas, también lo es que ello no significa que esa motivación sólo pueda hacerse dentro del procedimiento legislativo para aprobar la ley de ingresos, ya que esta clase de leyes está vinculada a otras normas legales, por lo que si estas últimas sufren alguna reforma o adición, tal circunstancia constituye, por sí sola, la razón objetiva para avalar la modificación de aquélla. Por consiguiente, dicha motivación objetiva puede sustentarse en la propia reforma o adición o en la

de un diverso ordenamiento legal que esté vinculado con la ley de ingresos.

Podemos afirmar que las legislaturas locales son competentes para proponer y aprobar, si así lo deciden, todos los elementos esenciales de las contribuciones municipales, excepto las tasas o tarifas de las diversas contribuciones y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que son base de los impuestos municipales sobre la propiedad inmobiliaria, como el impuesto predial y el impuesto sobre traslación o adquisición de inmuebles. cuales las sólo compete proponer los а ayuntamientos.

Este postulado, entendemos, al tiempo que constituye una prerrogativa para los ayuntamientos, es también un límite: no tienen el derecho de iniciativa en materia fiscal, salvo para las cuotas o tarifas. En sentido contrario lo es para las legislaturas locales y el gobierno estatal, pues ninguno de los dos puede proponer, como iniciativa, cuotas o tarifas para las contribuciones de los municipios, aunque sí pueden proponer los demás elementos esenciales de esas contribuciones.

Resta sólo decir que los ayuntamientos, conforme al penúltimo párrafo de la fracción IV, del artículo 115 que venimos comentando, carecen de facultades para establecer cualquiera de los elementos esenciales de las contribuciones que aplican. Esto se explica si interpretamos armónicamente el contenido de este artículo con lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, donde se consagra el principio de legalidad tributaria, que exige que toda contribución municipal, incluyendo sus elementos esenciales, a saber: sujeto, objeto, procedimiento para el cálculo de la base, tasa o tarifa, lugar, forma y época de pago, deban establecerse en una ley emanada de la respectiva Legislatura Local. De ahí que ninguna autoridad municipal (Presidente municipal, Tesorero, el Cabildo, etcétera) pueda establecer la base y la tasa aplicables para el cálculo de los derechos por la prestación de servicios municipales, por ejemplo.

Conclusiones

1. Los postulados del artículo 115 de la Constitución Federal, muy especialmente su fracción IV, son suficientes para

que los Ayuntamientos en México puedan gozar de cierta autonomía hacendaria. Autonomía que permite aludir a principios fundamentales en este ámbito administrativo.

2. Podemos identificar 8 principios básicos del Derecho fiscal municipal que permiten guiar, interpretar y aplicar la normatividad municipal y sus relaciones con la Federación y con los Estados.

La crisis de la hacienda municipal en Morelos

Baudelio López Marbán Maestro en Derecho por la FDyCS de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Resumen: En el presente ensayo se analiza la necesidad de contar con una verdadera autonomía hacendaria municipal para enfrentar las necesidades de cada municipio, sin contar con una libertad económica, pues la legislatura local determina los ingresos de los mismos, porque el ayuntamiento y su cabildo, su competencia exclusivamente, es la de expedir reglamentos de observancia general dentro de su territorio.

Palabras Clave: Hacienda municipal, autonomía hacendaria, poder tributario, legislatura local, presupuesto municipal, régimen de financiación, gasto municipal, ingresos municipales, coordinación fiscal, cabildo.

Abstract: This essay discusses the need for genuine municipal hacendaria autonomy to meet the needs of each municipality, without economic freedom, because the state legislature determines the income thereof, for the council and its council, its competition is exclusively general enforcement issue regulations within its territory.

Descriptors: Municipal Finance, Inland Revenue autonomy, power of taxation, state legislature, municipal budget, financing arrangements, municipal spending, municipal income tax coordination council.

I. Introducción

Los municipios del Estado enfrentan necesidades propias de cada región, para resolverlos deben estar dotados principalmente de recursos económicos, para lo cual deben de contar con una verdadera autonomía, no obstante que el municipio es constitucionalmente libre pero no soberano y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente

mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y alejada de la realidad social, sin contar con una libertad económica, pues la legislatura local determina los ingresos de los mismos, al carecer de poder tributario y no contar con un poder legislativo en sentido estricto, porque el ayuntamiento y su cabildo, su competencia exclusivamente es la de expedir reglamentos de observancia general dentro de su territorio⁹².

II. Poder tributario municipal

Siempre han sido motivo de cuidado los municipios por parte de la Federación. El Profesor Margáin Manautou ha expresado que los municipios no cuentan con plena potestad jurídica sobre las contribuciones debido a que los estados, a través de sus legislaturas, son los que les autorizan las contribuciones que deberán satisfacer sus presupuestos de egresos, así disminuyéndosele cada vez más las fuentes económicas que pueden gravar⁹³.

El artículo 115 constitucional es el primero del apartado de la Constitución denominado "De los Estados de la Federación", en su versión original de 1917 expresó la organización interna del Estado mencionando al Municipio Libre.

El municipio es la base de la organización interna del Estado. El Estado con dos órdenes internos el estatal y el municipal, los dos se conceptualizan en la Constitución como el orden local. La organización política y administrativa basada en el Municipio, establece que las contribuciones son para financiar al gobierno del Estado y al Ayuntamiento del Municipio. Este último es el órgano colegiado con el carácter de autoridad ejecutiva.

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución, establece otro mecanismo de distribución de recursos financieros que señala que los municipios deben tener recursos propios para financiarse integrado por los recursos que les da el Estado; este reparto, como hemos dicho antes, se da en las siguientes materias: Propiedad inmobiliaria, la contribución que obtengan los

⁹² Cabrera Dircio Julio, Teoría del derecho municipal, pp. 220-232

⁹³ Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. H. Cámara de Diputados LV Legislatura Tomo XI,, pág. 127 y ss.

Estados por este concepto deberán de distribuirlo en los municipios. El poder federal también tiene facultad para gravar la propiedad inmobiliaria.

El ejercicio de la potestad de la legislatura estatal no limita la potestad de la Federación, sin embargo, es conveniente incluir a los municipios en virtud de que con estos recursos se fondea al gobierno del Estado.

El artículo 115 constitucional contiene exenciones como es el caso de la propiedad inmobiliaria de la Federación, también prohíbe que la legislación federal establezca exenciones sobre las contribuciones estatales, así se impide que se introduzca en un campo ajeno.

Finalmente, los municipios tienen la facultad de elegir o decidir en qué van a gastar sus recursos, esta función la realiza el Ayuntamiento que expide su propio presupuesto de gastos con toda autonomía, de donde se deduce que los Ayuntamientos tienen potestad fiscal⁹⁴.

III. Hacienda municipal

De conformidad con el artículo 115, primer párrafo, fracción cuarta, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Por otra parte, la hacienda municipal está formada por:

- a) Los bienes muebles e inmuebles, propiedad, privada o pública del Municipio;
- b) Los ingresos que deberá percibir, de acuerdo con la Ley de ingresos municipal;
- c) Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos;
- d) Las participaciones y aportaciones que reciban de acuerdo con las leyes federales y locales;

⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción IV, párrafo cuarto

e) Los capitales y créditos a favor del municipio.

Los principales derechos y obligaciones en materia hacendaria del Municipio son:

- a) El Ayuntamiento debe elaborar un presupuesto de egresos y un plan de ingresos, mismo que debe enviarse a la legislatura para su aprobación previa.
- b) Para la transmisión de bienes, propiedad del Municipios se requiere de autorización de la legislatura local.
- c) La contratación de obras públicas y la celebración de contratos por parte del municipio deberá efectuarse a través de licitaciones públicas.
- d) El Ayuntamiento está facultado para revisar las cuentas públicas que le presente la Comisión de Hacienda o el Tesorero Municipal, mismas que deberá enviar de inmediato a la legislatura para su aprobación.
- e) Contratación de empréstitos con aprobación de la legislatura local.
- f) El Municipio debe celebrar convenios, previa autorización de la legislatura local o la diputación permanente con el Estado y la Federación, para que éstos se hagan cargo de alguna recaudación de las contribuciones y tasa adicionales que aquellos establezcan a su favor.

IV. Presupuesto municipal

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal⁹⁵, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones que se encuentran en su presupuesto, incluyendo tasas adicionales que establezcan los

⁹⁵ Ibid. art. 115. fracción IV

Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público.

V. Régimen de financiación municipal

La fracción IV del artículo 115 constitucional estructura la hacienda municipal con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas decreten a su favor, debiendo percibir diferentes ingresos que se señalan al respecto⁹⁶.

La fracción IV se refiere a las fuentes de ingresos del municipio como los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los estados establecen a su favor destacándose: las contribuciones fijadas por las legislaturas de los estados sobre propiedad inmobiliaria; las participaciones cubiertas por la Federación a los municipios, en la forma y tiempos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados; y por último, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. Cabe señalar que los municipios podrán celebrar convenio con el Estado para que éste se haga cargo de las funciones administración relacionadas con la de las contribuciones mencionadas.

Por otra parte se establece la facultad concurrente en materia de desarrollo urbano para el caso de las conurbaciones.

⁹⁶ ibídem

VI. Problemática de la financiación municipal

Las legislaturas locales fijan las contribuciones que forman la hacienda municipal, atribución limitada y obligatoria, puesto que ellas deben decretar las que sean suficientes para atender las necesidades del municipio, sin que en ningún caso puedan dejar de cumplir con ese deber, circunstancia que lleva implícita una buena dosis de política.

Desde luego los congresos locales, formados por diferentes corriente políticas, se reparten el presupuesto estatal, distribuyendo en su caso, en los municipios los recursos que estimen adecuados y de conformidad con el color político de cada municipio. Es el caso que no siempre llegan los recursos financieros a los municipios, pues antes se reparten entre otros municipios más poderosos o el Estado federado se lo queda por mandato del poder legislativo.

Sólo queda a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, proponer al Congreso local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras que sirvan de base para el cobro de contribuciones en materia de propiedad inmobiliaria, por ejemplo.

Consideramos que el hecho que la legislatura del Estado apruebe su ley de ingresos y decida el porcentaje de las participaciones federales que le corresponde, colocan al Municipio en una situación de inferioridad ya que, por muy buenos programas y planes de desarrollo que éste tenga, queda sujeto a los recursos que obtenga para poder llevarlos a cabo.

El Municipio debe sujetarse a los planes nacionales y estatales de desarrollo para poder formular el propio, lo que en cierta manera lo obliga a crecer de acuerdo a un programa que tal vez no corresponda a sus necesidades reales o prioritarias. Aunque, por otro lado, también es conveniente para lograr un desarrollo armónico, nacional y estatal.

VII. Control del gasto municipal

De lo dispuesto por la Constitución Política del Estado en particular se desprende que el Congreso Local está facultado para conocer y decidir respecto de diversos asuntos relacionados

con el gasto municipal, por lo que el Congreso Local es el encargado de desahogar y realizar prácticamente todas las tareas legislativas. Acorde con lo anterior, se concluye que la facultad otorgada al Congreso Local para conocer de los asuntos relacionados con la hacienda de los Municipios, prevista en las Constituciones Locales, no contraviene el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el precepto que ordena que las legislaturas locales revisarán las cuentas públicas, pues el Congreso Estatal tiene facultades para conocer de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas municipales, ello permite que la administración pública estatal se desarrolle de una manera eficiente y eficaz, al desahogarse rápida y de manera continua los asuntos que son competencia del Poder Legislativo, y aquellas cuestiones hacendarias y de fiscalización necesarias para el ejercicio del gasto público municipal⁹⁷.

Conclusiones

- 1. Dar una mayor participación de los Ayuntamientos en la aprobación de su ley de ingresos.
- 2. Eliminar las prohibiciones legales que impiden la libertad de gestión del Municipio en aquellos actos cuyos efectos repercutan exclusivamente en el ámbito municipal, tales como: las autorizaciones que debe dar la legislatura estatal para poder vender bienes municipales; para asociarse varios Municipios en la prestación de servicios públicos o para concesionar un servicio a particulares.
- 3. Elevar a rango constitucional los porcentajes mínimos que los Estados federados deben dar a los Municipios de las participaciones federales que éstos reciban.
- 4. Crear órganos de participación ciudadana en la vida municipal, facultados como órganos de consulta obligatorios, para lograr un mayor contacto entre los vecinos y la autoridad para la solución de sus problemas y evitar que las decisiones trascendentes de la vida política, económica y social del Municipio dependan exclusivamente del Ayuntamiento

_

⁹⁷ Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos. Art. 40 fracción XIII

- 5. Dar más participación al Síndico y a los Regidores en la vida municipal para lograr la efectiva división de poderes dentro del Municipio, dotando de igual fuerza obligatoria a sus resoluciones, facultándolos en la revisión de la Cuenta Pública Municipal, como una opinión previa obligatoria, pero no vinculatoria, para la legislatura estatal, y dar poder de revisión sobre el Tesorero Municipal.
- 6.- Brindar una adecuada asesoría jurídica, administrativa y contable a los Ayuntamientos para un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, para:
 - a) Tramitar los recursos a que tienen derecho en las participaciones estatales y federales;
 - b) Planear la estrategia para que no se pierdan los juicios contenciosos contra particulares por una mala aplicación e interpretación de la norma;
 - c) Brindar una verdadera y adecuada capacitación a los funcionarios municipales para el ejercicio de sus funciones.

Fuentes de investigación

Bibliográficas

- Cabrera Dircio Julio, *Teoría del derecho municipal, México, Ediciones Coyoacán, 2011.*
- Carballo Balvanera, L. La Distribución de la Potestad Normativa de las Contribuciones en México. Encuentro Binacional de Derecho Tributario, San Sebastián, 1993.
- Margáin Manautou, E. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
- Rocha Mendoza, Ricardo Federalismo Fiscal e Ingresos Tributarios de los Estados de la República Mexicana. Revista Trimestre Fiscal. Número 46. Año 15. Abril-Junio 1994. México.

Legislativas

- Código Fiscal de la Federación, Compilación de Legislación Fiscal y Aduanera 2012, Edi, Dofiscal, S. A de C. V.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
 México. Editorial Sista, Octogésima primera edición, 2012.
- Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos. Fecha de publicación: 16/11/1930 POEM: 377 alcance Fecha de última reforma: 6/06/2007, P.O.E.M. 4536
- Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. H. Cámara de Diputados LV Legislatura Tomo XI.
- Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial del 27 de diciembre de 1978. Última reforma publicada DOF 12-12-2011.
- Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 2011.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado, Compilación de Legislación Fiscal y Aduanera 2012, Edi, Dofiscal, S. A de C. V.
- Ley del Impuesto sobre la Renta, Compilación de Legislación Fiscal y Aduanera 2012, Edi, Dofiscal, S. A de C. V.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.

