

## Hacienda municipal y controversia constitucional. Una nueva reflexión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Johan Martín Escalante Escalante\*

El 31 de diciembre de 1994, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se reformó el artículo 105, fracción I de la Constitución federal, otorgando legitimación expresa al municipio para promover controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a partir de entonces, al resolver dichos medios de control constitucional, el alto tribunal comenzó a interpretar el artículo 115 de la Constitución federal, particularmente en cuestiones relativas a la hacienda municipal.

Uno de los primeros precedentes en los que la SCJN tuvo oportunidad de interpretar el contenido del artículo 115 constitucional, con relación a la hacienda municipal, es la controversia constitucional 4/98, fallada el 10 de febrero del 2000. En dicho precedente se indicó que la libre administración hacendaria es un régimen creado para fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con la finalidad de que puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades.

En el precedente se destacó que de la interpretación al artículo 115, fracción IV de la Constitución federal, se colige que los municipios deben recibir, sin excepción, las contribuciones que establezcan las legislaturas sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

\* Licenciado en Derecho por la UAM-A, especialista en Derecho Tributario por la ELD, Secretario Auxiliar en la SCJN

Tomando como marco las mencionadas consideraciones, la SCJN resolvió a lo largo de dos décadas diversas controversias constitucionales en las que los municipios demandaban a los poderes ejecutivos locales por la falta de entrega o la retención de participaciones y aportaciones federales.<sup>1</sup> Para el alto tribunal, era claro que los municipios contaban con legitimación para promover dichas controversias constitucionales, esencialmente porque se consideraba que tales conflictos implicaban afectaciones a la hacienda municipal y, por tanto, al ámbito competencial de los municipios.

Este camino jurisprudencial tuvo un viraje en la sesión del 3 de diciembre de 2019 en la que el Pleno de la SCJN resolvió el recurso de reclamación 150/2019–CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019, promovida por un el municipio Úrsulo Galván en contra del poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por la retención de participaciones y aportaciones federales; en dicho asunto, se consideró que la controversia constitucional era improcedente ya que la *litis* propuesta por el municipio actor versó sobre el mero incumplimiento de ministración de recursos en los

<sup>1</sup> En las siguientes jurisprudencias la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó las características de los mencionados recursos económicos:

- “APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS. Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales”. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, registro digital 192328.

- “PARTICIPACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS. La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general”. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, registro digital 192329.

Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones y aportaciones federales se entregan a los municipios por conducto de las autoridades estatales.

plazos legales previstos para ello; se considero que la *litis* no implicaba realizar alguna interpretación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución federal respecto de las facultades del municipio actor o del poder demandado; es decir, que en ese tipo de conflictos no se planteaban violaciones a esferas competenciales reguladas en la Constitución federal.

La SCJN indicó que si bien antes se habían resuelto diversos asuntos en los que se planteaban conflictos de la misma naturaleza, de una nueva reflexión se concluía que en dichos asuntos no se consideró que la controversia constitucional es un medio de control destinado a garantizar la regularidad constitucional en materia de invasión de esferas competenciales y no para dilucidar cuestiones de mera legalidad, como son las relacionadas con el cumplimiento de plazos previstos en normas secundarias y que únicamente se refieren al pago oportuno de recursos, sin que tenga relación con aspectos de carácter competencial; así, en el precedente se consideró que tales conflictos, en el mejor de los casos, solamente implicaban violaciones indirectas a la Constitución federal.

También se consideró que en las controversias constitucionales en las que se analizaba la legalidad de la retención de recursos, la SCJN había estado realizando funciones propias de un tribunal de cuentas; es decir, de un órgano jurisdiccional de carácter ordinario que resuelve conflictos de pago de pesos entre órganos públicos en vez de tutelar los ámbitos competenciales de carácter constitucional.

Fue así que la SCJN concluyó que las controversias constitucionales en las que los municipios impugnaban la falta de entrega o retención de recursos por los poderes ejecutivos locales constituían conflictos de mera legalidad, en los que no se planteaban invasiones a esferas competenciales previstas en la Constitución.

A partir de la emisión de dicho precedente, se comenzaron a desechar las controversias constitucionales en las que los municipios demandan a los poderes ejecutivos locales por la omisión de entrega o la retención de aportaciones y participaciones federales así como los respectivos intereses.<sup>2</sup>

Este cambio de criterio ha generado que actualmente no haya certeza de cuál es el medio de control jurisdiccional con el que cuentan los municipios

<sup>2</sup> Por ejemplo, fueron desechadas las controversias constitucionales 114/2020, 183/2021, 56/2022, 69/2022 y 74/2022, entre otras.

para exigir la entrega de las aportaciones y participaciones federales que les corresponden.

Frente a esto se destaca que, según datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), las transferencias federales, es decir, las participaciones y aportaciones, son los recursos económicos más importantes para los municipios.<sup>3</sup>

Lo anterior se ilustra con los siguientes ejemplos:

<b>EJERCICIO FISCAL 2023</b>			
Boca del Río, estado de Veracruz		Pátzcuaro, estado de Michoacán	
<i>Tipo de recursos</i>	<i>Ingreso estimado</i>	<i>Tipo de recurso</i>	<i>Ingreso estimado</i>
Impuestos	\$139,953,948.26	Impuestos	\$26,824,996.00
Derechos	\$66,168,402.01	Derechos	\$20,094,095.00
Participaciones federales	\$312,215,142.00	Participaciones federales	\$140,756,471.00
Aportaciones federales	\$169,088,211.00	Aportaciones federales	\$167,043,345.00

En el caso del municipio de Boca del Río, Veracruz, en su Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2023, se advierte que puede cobrar al menos 4 tipos de impuestos y 12 tipos de derechos; mientras que en el municipio de Pátzcuaro, Michoacán, según su Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2023, puede cobrar, por lo menos, 2 tipos de impuestos y 11 tipos de derechos; no obstante, pese a este abanico de contribuciones, para ambos municipios es considerablemente superior el monto que tienen estimado recibir por transferencias federales que lo que estiman recaudar por sus contribuciones, lo que evidencia su alta dependencia de los recursos económicos federales.

En este contexto, el primer cuestionamiento que surge es: ¿la omisión de pago de aportaciones y participaciones federales representa una auténtica vio-

<sup>3</sup> Al menos hasta 2019, el 72% de los recursos que integran la hacienda municipal correspondía a participaciones y aportaciones federales, las primeras representaban un 35% y las segundas, 37%. Fuente: INAFED-INDETEC.

lación a la hacienda municipal tutelada en el artículo 115, fracción IV de la Constitución federal?

A lo anterior, se suma que el único medio de control para la protección del mandato contenido en la fracción IV del artículo 115 Constitucional es la controversia constitucional, pues no existe otro recurso, juicio o procedimiento de carácter jurisdiccional en el que el municipio tenga **legitimación expresa** para demandar la invalidez de actos, normas u omisiones de otros poderes u órganos que puedan afectar su hacienda.

El Pleno del alto tribunal ignoró que con la “nueva reflexión” dejaba al municipio desprovisto de un medio de control para pedir la tutela jurisdiccional de su hacienda, dejando la oportuna entrega de participaciones y aportaciones federales a la voluntad política de las autoridades estatales.

Es necesario reflexionar sobre la viabilidad de crear un medio jurisdiccional para tutelar la hacienda municipal, o bien, si debe retomarse el criterio anterior en el sentido de que las controversias constitucionales sí son procedentes para demandar la retención y omisión de pago de transferencias federales. Mientras tanto, o bien, pensar en ampliar la procedencia de medios de defensa que ya existen para que estén a disposición de los municipios.

