

Segunda parte

Los poderes locales y el municipio

Constituyente Permanente, Derecho Procesal Constitucional Local, Poder Legislativo del Estado de Veracruz

Ángel Ramírez Bretón

Planteamiento

El presente apartado, mediante el estudio de la doctrina más especializada y relevante, así como la legislación existente, se analiza el papel del llamado Constituyente Permanente o Poder Revisor Constituyente, reflexionando el papel de los congresos locales y, en específico, del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, respecto a la falta de reglamentación expresa para la aprobación de reformas Constitucionales a nivel federal.

Se hace hincapié en la relevancia que tuvo la *Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos*, en la incorporación del principio *pro homine*; además del estudio comparativo que se realiza de las Constituciones de las Entidades Federativas, junto con las leyes orgánicas de sus Congresos y reglamentos, en el procedimiento que siguen para reformar la Constitución Federal; así como la publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de la Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de Reformas Constitucionales Parciales.

I. Reforma constitucional

Uno de los principales temas de estudio del constitucionalismo mexicano se ocupa del análisis del proceso de reforma de la Constitución Política Federal, son varias las temáticas al respecto: la actuación del poder revisor constituyente, la facultad limitada o ilimitada del mismo, el proceso de aprobación de la reforma Constitucional, por citar los más polémicos. En nuestro sistema jurídico se han ensayado diversos mecanismos de reforma Constitucional, los cuales están dentro del criterio de rigidez propuesto por Bryce al estar caracterizados por sus procedimientos especiales y distintos a la ley común, en la aprobación de las enmiendas de rango constitucional.¹

Los antecedentes sobre este tema, se remontan a la primera Constitución formal en nuestro país, en su artículo 166 el Constituyente de 1824 señaló que las legislaturas locales estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados

¹ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 4a. edición, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. p. 12.

artículos Constitucionales, la iniciativa debía promoverse ante el Congreso General ordinario a quien le correspondía aprobarlas definitivamente. Concatenado con esto en el artículo 171 se estableció que jamás se podrían reformar los artículos que contenían la libertad e independencia de nuestro país, su religión, su forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los poderes supremos de la federación y de los estados, estableciéndose en la Constitución del 1824, cláusulas pétreas o de irreformabilidad de ciertos principios supremos constitucionales.

La Constitución centralista de 1836, declaró en su artículo primero que no podrían hacerse alteraciones a la Constitución sino pasados seis años de su publicación, cabe señalar que esta Constitución no alcanzó el tiempo requerido de vida para que las enmiendas produjesen, por cuanto al proceso de reforma, en ella se establecía que por iniciativa del Supremo Poder Ejecutivo, los diputados y en ciertas materias las juntas departamentales se podrían iniciar el proceso de reforma Constitucional, siempre con la intervención directa del llamado Supremo Poder Conservador.

Por cuanto hace a la Constitución de 1857, en el artículo 127 se estableció el texto que tenemos vigente con algunos cambios gramaticales, este artículo intentó fortalecer el marco de Estado Federal y la relación entre los Estados y la Federación. El Congreso Constituyente de 1917 ya no discutió acerca del procedimiento de reforma Constitucional, adoptándose como artículo el 135 con muy poca variación de detalles del 127 de la Constitución anterior. Es de hacerse notar que en la Constitución vigente no se analizó a profundidad el problema de reforma Constitucional; acuñando un problema doctrinal a futuro, por cuanto hace el poder reformador: ¿es limitado o ilimitado? Las discusiones teóricas son vastas al respecto, no siendo materia formal del presente estudio, pero lo es el señalar las principales posturas y analizar el papel de los Congresos locales, en específico del Congreso del Estado de Veracruz en torno a la reforma de la Carta Magna de la Federación.

La Constitución actual, prevé la posibilidad de reforma en dos artículos: el 39 por el cual de manera teórica se especifica que el pueblo tiene el derecho de modificar su forma de gobierno y el 135 el que ha servido para reformar más de 400 veces nuestra Norma Fundamental. En México en el proceso de reforma concurren Órganos Constituidos, tanto a nivel federal como en el local y en virtud de su acción sucesiva e independiente, su actuación conforma una rigidez formal en cuanto a las reformas a nuestra Constitución.

En los últimos años,² el Estado Mexicano realizó una de las reformas a la Constitución Política que puede considerarse como las más trascendental de las últimas décadas, ya que se consagró el control de convencionalidad, utilizando un sistema de interpretación integral de las normas en lo que a Derechos Humanos se refiere; además se les reconoció expresamente, así como a las garantías para su

2 El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto conocido como: *Reforma constitucional en materia de derechos humanos.*

protección que se encuentren previstas en diversos instrumentos internacionales que tutelen Derechos Humanos, signados por el Estado mexicano.

Asimismo se presentó la incorporación del principio *pro personae*, también conocido como *pro homine*, es decir la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico que sea más favorable a las personas y a la salvaguarda de sus derechos.

Es de resaltar que en un principio el “proyecto”³, sólo hacía referencia a tratados internacionales que fueran específicamente sobre Derechos Humanos, sin embargo el Constituyente Permanente decidió que cualquier instrumento del que se deriven Derechos Humanos será cubierto de la protección constitucional, incluso si su objeto principal no es la tutela o salvaguarda de ellos⁴. Trayendo con esto una serie de situaciones en cuanto a la modificación a la Carta Magna Federal se refiere, a causa de los tratados internacionales de los que México sea parte, las cuales serán dignas de analizar y no dejar pasar, pero que no son objeto de estudio en el presente.

II. ¿El poder revisor de la constitución es limitado o ilimitado?

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, el problema doctrinal por cuanto hace a su reforma, se tornó a las limitaciones o no, del llamado Constituyente Permanente Revisor.

Por cuanto a la teoría del poder revisor limitado, Mario de la Cueva afirma que: “el procedimiento de reforma parcial, como es el artículo 135, solo puede conducir a modificaciones concretas, pero nunca al cambio de los principios fundamentales. De este modo, el poder reformador de la Constitución debe detenerse ante los principios que contribuyen a la integración del estilo de vida política del pueblo”.⁵

Kart Loewenstein, basándose en el derecho natural, afirma que hay limitaciones para el constituyente revisor, a estas limitaciones las define como intangibles, entre ellas destaca la forma de gobierno, al sistema federal y en algunos casos la reelección. Esto es, asegura la existencia de principios no reformables en la Constitución.⁶

Carl Schmitt, afirma que: “La facultad revisar o reformar leyes constitucionales, es como toda facultad constitucional una competencia legalmente regulada,

3 Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, respecto de la minuta de proyecto de reformas constitucionales en materia de derechos humanos, aprobado por el Senado de la República el 8 de marzo de 2011. Puede consultarse en la Gaceta del Senado visible en la liga <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=28832>

4 Nader Kuri, Jorge., *El principio pro homine. Su desarrollo en el contexto de la convencionalidad Internacional y la experiencia mexicana a partir de su incorporación constitucional*, Revista Académica, México, Facultad de Derecho de la Universidad de La Salle, año XI, número 22, 2014, p. 14.

5 Madrazo, Jorge y Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Tomo V Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa México, México, 2006.

6 *Las reformas demoratorias de la Constitución*, Revista de investigaciones jurídicas, México, Escuela libre de derecho, año &, número 8, 1994, Tomo II p. 602.

es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el marco de la regulación legal-constitucional en que descansa.”⁷

En este orden de ideas la argumentación de los diferentes tratadistas por cuanto hace a la limitación del poder revisor se basa en que la soberanía la ejerce pueblo, cuando éste la delega al poder constituyente creador de la Constitución, los representantes están facultados para cualquier toma de decisiones, pero en cambio los poderes permanentes revisores de la Constitución no asumen la representación total de la soberanía, por eso están limitados al ser poderes constituidos. Existen cláusulas intangibles o pétreas que no se deben reformar, pues al hacerlo se modificaría el espíritu del mismo texto constitucional.

Por el contrario los que sostienen la teoría de que el Poder Revisor o Constituyente Permanente⁸ posee facultades para modificar cualquier disposición constitucional, esgrimen que el órgano constituyente revisor es depositario, en plenitud de la soberanía del pueblo para reformar en cualquiera de sus partes a la Constitución.

Entre los que argumentan tal postulado está Georges Burdeau, quien afirma que “aun cuando en una constitución queda especificado que determinadas disposiciones y principios no pueden reformarse, es de cabal discernimiento que cualquier poder constituyente está en opción de poder hacerlo, puesto que el poder constituyente de un día no puede limitar el poder constituyente del provenir.”⁹

En nuestro país, quien con más fuerza ha sostenido esta posición es Tena Ramírez, él sostiene que el Constituyente Permanente es depositario, en plenitud de la soberanía del pueblo, para reformar o adicionar, en cualquiera de sus partes a la Constitución:

por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista Constitución. El sentido gramatical de las palabras no puede ser barrera para deja a un pueblo encerrado en un dilema sin salida. No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas. El poder nacional de que habla Rabasa no puede expresarse sino por medio del constituyente del artículo 135; él es su órgano, su voz, su voluntad.¹⁰

Es de significarse que el objeto del presente estudio no es dirimir el problema doctrinal que plantea la reforma constitucional por cuanto hace a la limitación o no

7 Burgoa, Ignacio. *La reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917*, revista de la facultad de derecho UNAM, México, tomo XX, números 79-80, año 10, julio-diciembre de 1980.

8 “Designación confusa existe en la dogmática mexicana respecto al Poder Constituyente Permanente, pues el poder revisor de la Constitución es conocido como Poder Constituyente Permanente; la postura de la Corte al respecto se adhiere a esta doble denominación o ambigüedad terminológica del Constituyente: “Poder constituyente de la Nación. En él radica la facultad suprema de modificar las leyes y las instituciones, sin más límites que los que fijen el interés nacional, la civilización y los derechos naturales del hombre...” Cfr. Nava Gomar, Salvador O. *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*, Investigaciones Jurídicas UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, nota 631, p. 204.

9 Cfr. Burdeau, Georges. *Manuel de droit constitutionnel*, 1947, página 59, citado por Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México Porrúa, 1970, p. 115.

10 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México Porrúa, 197, p. 120.

del Constituyente Permanente, empero después de señalar ambas posturas, resulta necesario emitir una opinión:

La soberanía radica y emana del pueblo, fue potestad de éste plasmar los principios rectores de su vida en sociedad en su Constitución Política. La Constitución Política Mexicana, aunque no expresamente, contiene principios básicos rectores, pueden ser llamados intangibles o pétreos, en sí mismos son los que le dan coherencia y vida a la Constitución, considero son los relativos a los derechos fundamentales, principios democráticos y el principio federal; el constituyente revisor es un órgano constituido y que de ninguna manera puede modificar lo determinado por el poder constituyente primigenio, pero en este orden de ideas, resulta indispensable señalar que por las más de 400 reformas que ha sufrido nuestra Constitución, es muy difícil hablar de un espíritu Constitucional Mexicano primigenio.

Hablar de la rigidez constitucional es un tema que no se debe tomar a la ligera, pues resulta necesario que la ley fundamental sea adaptable a las circunstancias de la realidad jurídico-social; dentro de nuestra Carta Magna existen tópicos procesales que resulta necesario adecuar en determinadas circunstancias, también se debe tomar en cuenta que el Estado Mexicano es un importante actor internacional, por lo tanto al suscribir tratados internacionales, se puede ver obligado a modificar disposiciones constitucionales, siempre y cuando éstas no sean de carácter fundamental, todo esto hace que la constitución sea un ente maleable¹¹ pero siempre con mínimos irreformables, que permitan su rango de suprema.

III. Procedimiento de Reforma constitucional

El artículo 135 Constitucional a la letra dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de la Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El procedimiento de iniciativa de reforma Constitucional en general es muy específico, pueden presentar iniciativas los entes jurídicos facultados en la propia Constitución según el artículo 71, esto es: El Presidente de la República, los Diputados y Senadores en sus respectivas Cámaras y las Legislaturas de los Estados si bien no se especifica expresamente en la Constitución el proceso para la iniciativa de reforma Constitucional, la misma sólo hace referencia a órganos constituidos mismos que tienen la facultad de iniciación de ley.

El Congreso de la Unión conoce de la reforma y actúa como órgano legislativo ordinario, con la obviedad que para la aprobación de la minuta de reforma constitucional necesita una mayoría calificada. Es de significar que el Congreso

11 Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición 7// adj. Dicho de un material: Que se le puede dar otra forma sin romperlo.

funciona en cámaras separadas, independientes, en forma sucesiva y no simultánea, esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 72 Constitucional.

Los Congresos Locales conocen de la minuta con proyecto de decreto de reforma Constitucional, y sí la mayoría de ellos lo aprueba, se regresa al Congreso de la Unión para el conteo correspondiente y éste cuando se tenga la mayoría, declara la aprobación de la reforma y manda a publicar.

IV. Congresos Locales y Reforma Constitucional

Las legislaturas locales tienen en el proceso de reforma a la Constitución una doble intervención, pueden iniciar la reforma y la facultad de aprobar la minuta con proyecto de Reforma Constitucional. La Constitución Federal no dispone nada respecto de la necesidad de una mayoría calificada en los Congresos Locales para la aprobación de la reforma; esto significa que por lo regular, se trata de una simple mayoría de *Quórum*, no hay ninguna especificación para que se apruebe con mayoría especial. Esto conlleva a varios problemas tanto doctrinales como prácticos que analizaremos a continuación.

Según datos obtenidos en la página web de la Cámara de Diputados Federal¹², y confirmados en su fuente original en los Congresos Locales de nuestro país, los datos que se arrojan son los siguientes:

Se hizo una revisión de las 31 Constituciones Estatales, no se encontraron disposiciones normativas que regulen el procedimiento y la votación requerida para la aprobación de una reforma a la Constitución Federal.

Al estudiarse las 31 Leyes Orgánicas de los Congresos Estatales, en 29 de ellas no se hace referencia a votaciones relacionadas con modificaciones a la Constitución Federal, tres de ellas establecen para tal efecto: Baja California: Votación nominal; Guanajuato: Lectura del dictamen en la sesión en que vaya a discutirse; Yucatán: Votación nominal. En cuanto a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, en su artículo 80 se estipula el Procedimiento para la Reforma Constitucional, tanto a la Constitución General de la República, como a la Local, de una forma desafortunada¹³, misma que se transcribe.

“(…) ARTÍCULO 80

El procedimiento para la reforma constitucional es el que se refiere a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a la Constitución Política del Estado.

Tratándose de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá observarse el procedimiento señalado en ésta para su trámite.

En el caso de reformas a la Constitución Local, deberá estarse a las siguientes reglas:

I. Se admitirá a discusión la reforma correspondiente por el voto de las dos terceras partes, cuando menos, del número total de diputados que integran la Legislatura;

12 Congreso de la Unión, Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx Fecha de consulta 26 de Noviembre del 2014.

13 Se califica como desafortunada, puesto que la redacción de la misma no establece con claridad algún trato especial para las reformas a la Constitución Federal.

- II. De admitirse a discusión se elevará al Pleno el dictamen que presente la comisión de estudio para ser discutido y, en su caso, aprobado;
- III. Para la aprobación de la reforma constitucional se requiere, cuando menos, del voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran la Legislatura;
- IV. Una vez aprobada por la Legislatura la reforma, deberán manifestar su conformidad con ellas, las dos terceras partes de los ayuntamientos del Estado; y
- V. Una vez que se hayan satisfecho las condiciones señaladas en las fracciones anteriores, la Legislatura expedirá el decreto correspondiente y lo remitirá al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación.”

Se analizaron los Reglamentos de las Leyes Orgánicas de los Congresos Locales. Se encontró que 5 no tienen disposiciones normativas sobre votaciones, 12 sólo hacen referencia a la Constitución Local y 3 establecen respecto a las modificaciones a la Constitución Federal lo siguiente: Aguascalientes: Votación nominal; Oaxaca: Darse lectura previa a la asamblea antes de pasar a Comisiones y San Luis Potosí: que no habrá dispensa de trámite.

En atención a estos datos cuantitativos es necesario resaltar la falta de prevención en los Congresos Locales para la concepción de reformas a nuestra Constitución Federal, considerando en la práctica a estas reformas como si fuese la aprobación de leyes simples, se considera que para fortalecer el federalismo y con el fin de hacer contar con un sistema de reformas rígido, resulta necesario que la mayoría que se exige para que el Congreso de la Unión apruebe una modificación a la Constitución, se observe también por las legislaturas locales, a fin de ser congruentes con el contenido del artículo 135, dado que el Congreso de la Unión exige la aprobación de este tipo de reformas con mayoría calificada; las legislaturas locales a su vez, deberían exigir la aprobación también por mayoría calificada.

V. Congreso del Estado de Veracruz y Reforma Constitucional

El trámite legislativo dentro del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para aprobar una Reforma Constitucional es el siguiente:

El Congreso de la Unión remite una minuta proyecto de decreto para una reforma constitucional a la Presidencia del Congreso Local, la Presidencia del Congreso Local envía mediante su Secretaría General la minuta correspondiente a la Mesa Directiva del Congreso, para que ésta a su vez lo turne a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales; esta Comisión emite un dictamen con las consideraciones correspondientes, sin modificar nada de lo remitido por el Congreso de la Unión, el resultado es presentado al Pleno como dictamen con proyecto de decreto, para aprobar la minuta proyecto de decreto que reforma la Constitución Federal. Una vez aprobado por mayoría simple, se remite al Congreso de la Unión.

La fundamentación legal para la aprobación de la reforma Constitucional en el Congreso del Estado es la siguiente:

1. 135 de la Constitución Federal. Facultad otorgada a los Congresos Locales.
2. 33 Fracción XL de la Constitución Local. Esta es una facultad derivada de la Constitución Federal.

3. 18 Fracción XLVII de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Facultad derivada de la Constitución Federal.
4. 38 y 39 Fracción XVII de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Trámite legislativo de la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso Local.
5. 61, 62, 65 y 75 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo. Trámite legislativo y elaboración del Dictamen.

En la normatividad del Congreso del Estado de Veracruz no se prevé la reforma Constitucional expresamente, se analiza como si fuese una reforma local común. No hay obligación de una mayoría calificada y el estudio se circunscribe solo a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales; lo cual no parece aceptable, debería ser revisada y analizada por el Pleno.

En el 2010, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado la Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de Reformas Constitucionales Parciales; en la que se regula el proceso de reformas constitucionales, destacando el establecimiento de una tramitación especial, tratándose de mandatos de la Constitución Política Federal; la reducción del plazo para la aprobación de las reformas por parte de los ayuntamientos, pasando de 90 a 60 días naturales¹⁴, así como el señalamiento expresamente de la afirmativa ficta¹⁵, cuando éstos no se pronuncien al respecto durante el periodo otorgado para ello.

Pero eso, en consideración propia, esto aún no es suficiente; lo anterior podría servir de parte aguas o punta de lanza para proponer un sistema más riguroso en estudio, en cuanto a las modificaciones a la Constitución Política Mexicana se refiere; todo esto se ve necesario en aras de fortalecer el federalismo. En virtud, de los cambios que pueda presentar nuestra Carta Magna a causa de los Tratados Internacionales.

Por lo antes analizado, se considera que es necesario reformar la Constitución Política del Estado de Veracruz así como sus leyes secundarias, con el fin de que el trámite y proceso legal para una reforma Constitucional Federal sea con una mayoría calificada del Congreso Local, así como un estudio más profundo por parte de éste.

Esta reforma tendría su sustento jurídico-constitucional en nuestra Carta Magna atendiendo a su artículo 40, donde se establece que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental, con la base del principio federal y para ser congruentes con la cláusula de rigidez que contiene el artículo 135 de la Constitución, se podría concluir que la mayoría calificada que se exige para que el Congreso de la Unión

¹⁴ Artículo 21 de la Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de Reformas Constitucionales Parciales.

¹⁵ Artículo 23 *Ibidem*.

apruebe una modificación a la Constitución, es un principio que debe observarse por las legislaturas locales, esto es, los Congresos Locales deberían requerir de una mayoría calificada para aprobar reformas a la Constitución Federal.

VI. Conclusiones

El tema de reforma Constitucional en México no es algo que se tome a la ligera, si bien durante 70 años después de la vigencia de la Constitución de 1917, no existía en nuestro país un verdadero federalismo, con la actual conformación política, con la independencia e injerencia en decisiones que reclaman los Estados que conforman la Federación y con las tendencias globales del derecho, es indispensable analizar al llamado Poder Constituyente Revisor para lograr que el mismo, cumpla con las expectativas que nuestro país reclama.

Esta reforma serviría, como ya se ha dicho, para fortalecer el federalismo, aunque esto conlleve más tiempo el poder consolidar y aprobar una(s) adición(es) o una(s) reforma(s) a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo hay que considerar que el esfuerzo, tiempo y profundo estudio que se haga de las mismas es necesario, pues el realizar dichas modificaciones a la Carta Magna Federal, afecta de manera suprema los intereses de las personas.

El presente texto solo es un esbozo que muestra una posibilidad para reforzar el principio de Rigidez Constitucional, existen variados estudios al respecto, pero en lo que todos coincidimos es en la necesidad de reforzar los medios de protección constitucional, siendo el de mayor importancia: “el proceso de reforma Constitucional”.

Quiero terminar con una reflexión: México está en un proceso de evolución jurídico-social, que hace imperante la atención y el análisis de su sistema e instituciones jurídicas, es necesario adaptar dichas instituciones al dinamismo social, tanto nacional como internacional, pero siempre salvaguardando los principios fundamentales que le dan coherencia a nuestro sistema jurídico. Para lógralo, tenemos que ser reformistas; entendiendo reformista como: “El revolucionario que ha escogido el camino de la evolución y no el de la violencia”¹⁶. Y con esta percepción, que se hace visible por todos los problemas sociales que derivan en la falta de legitimidad en la actuación del Estado, resulta necesario analizar las fallas en nuestras estructuras y con las herramientas de estudio y consenso, buscar un orden jurídico-social, adecuado a nuestro tiempo y realidad.

Fuentes

- Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen 3, Editorial Oxford. México. 2003.
- Burgoa, Ignacio, *La reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917*, Revista de la Facultad de Derecho UNAM, México, Tomo XX, números 79-80, año 10, julio-diciembre de 1980
- Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en Mexico*, 4ta. edición, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001

16 Paz, Octavio. *Revuelta Revolución y Rebelión. “Corriente Alterna, la Creación Literaria. Ensayo”*. p. 115.

- Carbonel, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en Mexico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000
- Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, México, 1991.
- Madrazo Jorge y Carbonell Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Tomo V, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, México, 2006.
- Nader Kuri, Jorge, *El Principio Pro homine. Su Desarrollo en el contexto de la convencionalidad internacional y la experiencia mexicana a partir de su incorporación constitucional*, Revista Académica, México, Facultad de Derecho de la Universidad de La Salle, Año XI, Número 22, 2014.
- Nava Gomar, Salvador O. *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*, Investigaciones Jurídicas UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- Paz Octavio, *Reuelta resolución y rebelión, "Corriente Alterna, la creación literaria, ensayo"*, México, Siglo Veintiuno Editores, 30.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1970.
- Las reformas demoratorias de la Constitución*, Revista de Investigaciones Jurídicas, México, Escuela Libre de Derecho, Año 8, Número 8, 1994, Tomo II. p. 602.
- Congreso de la Unión, Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx/
- Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, respecto de la minuta de proyecto de reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos, aprobado por el Senado de la República el 8 de marzo de 2011. Puede consultarse en la Gaceta del Senado visible en la liga <http://www.Senado.gob.mx/index.php?Ver=sp&Mn=2&Sm=2&Id=28832>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave
- Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de Reformas Constitucionales Parciales
- Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas
- Diccionario Jurídico Espasa, Espasa, España 2005
- Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición.

El Poder Judicial en el Estado de Veracruz. Algunas notas descriptivas

Adela Rebolledo Libreros

Planteamiento

*Cuatro características corresponden al juez:
escuchar cortésmente, responder sabiamente,
ponderar prudentemente y decidir imparcialmente.
Sócrates*

El Poder Judicial representa el equilibrio en todo estado constitucional y estado de derecho; las resoluciones de éste resulta de vital importancia no solo por la administración e impartición de justicia; sino también para una eficaz y eficiente coadyuvancia en la construcción de la justicia social y democracia. En tal contexto, el presente capítulo describe, por principio de orden, uno de los conceptos fundamentales en la ciencia procesal como lo es el proceso, y la jurisdicción. Seguidamente destaca el origen y función del órgano de estado encargado de realizar la función soberana; en tal contexto, se describe a los diversos integrantes del Poder en cuestión; sistema de ingreso, atribuciones, así como las responsabilidades correspondientes; para finalizar con algunas de las metas pendientes necesarias para cumplir de manera eficaz y eficiente con la función primigenia de administrar la justicia.

I. De la jurisdicción

Etimológicamente jurisdicción proviene de la locución latina *iurisdictio, onis*, que significa, *declarar el derecho; o, el poder o autoridad que tiene alguien para gobernar y poner en ejecución las ley es ó para aplicarlas en juicio.*¹

Eduardo J. Couture considera que, *la jurisdicción es una función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cuál, por acto de juicio se determinaría el derecho de las partes con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.*²

1 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1984, t. II, p. 805.

2 Couture, Eduardo, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Argentina, Desalma, 1980, p. 369.

Caravante define a la jurisdicción como la *potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley*.³ Mortara, por su parte, sostiene que la jurisdicción es la *resolución de un conflicto entre la voluntad subjetiva y las normas objetivas*.⁴ Por su parte, Cernelutti concibe la jurisdicción, como la *justa composición de la litis*.⁵ En tanto, M. Castro la define como, la *facultad conferida al Poder Judicial para declarar el derecho, aplicarlo o hacerlo cumplir*.⁶

Giuseppe Chioyenda sostiene que, es la *función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva*.⁷ Para Gómez Lara, es una *función soberana, a cargo del Estado, que se ejerce por uno de los poderes públicos, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso en concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo*.⁸

Ahora bien, para Piero Calamandrei la función jurisdiccional, cumple una actividad funcional de garantía que el demandante busca en el juez. Espera que este tercero imparcial aplique la ley correctamente. Es decir, garantiza los derechos que puedan alegar cada uno de estos ciudadanos;⁹

Pero también advierte que, del concepto que nos ocupa, no se debe dar una definición absoluta, válida para todos los tiempos y para todos los pueblos.¹⁰

En este punto, es conveniente dejar asentado que la jurisdicción se encuentra comprendida dentro del proceso; toda vez que no puede existir proceso sin jurisdicción, como no puede haber jurisdicción sin acción; esto es, a la jurisdicción y a la acción no se les puede pensar a una sin la otra, por la acción aislada no puede darse, y la función no se concibe sino en virtud del acto provocatorio de la misma.

Por otra parte, es importante destacar que existen divisiones de la jurisdicción fundados en muy variados criterios de clasificación, por ejemplo, en los ámbitos, secular, eclesíástica, común, especial, extraordinaria, civil, penal contenciosa, voluntaria, entre otras; la jurisdicción común es la que imparte el estado a todos sus gobernados, sin acudir a un criterio específico de especialización. En tal contexto, la jurisdicción, como se ha referido, es una función estatal y precisar límites de la misma es plantear el problema relativo a hasta dónde puede llegar, o no, su alcance. Si la consideración es de tipo objetivo, se referirá acerca de los objetos abarcables por la función jurisdiccional y con los criterios que pueden comprender a esos ob-

3 Álvarez Montero, José Lorenzo, *El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Poder Judicial del Estado de Veracruz, Xalapa, Veracruz, 2001, pp. XI y XII.

4 *Ídem*

5 *Ídem*

6 *Ídem*

7 Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 24ª edición, tomo V, Buenos Aires, Argentina, Heliasta, 1996, p. 48.

8 *Ídem*

9 Calamandrei, Piero, *Instituciones del derecho procesal civil*, Vol. III, Buenos Aires, Argentina, Editorial Ejea, 1986.

10 Álvarez Montero, *ob. cit.*, p. XII.

jetos por lo que este enfoque nos lleva al problema de la competencia. O sea, los límites de la función jurisdiccional en razón de los objetos sobre los cuáles esta función puede recaer.

Los límites subjetivos se enfocan hacia los sujetos de derecho sometidos a la función jurisdiccional. Por regla general la jurisdicción del estado somete a todos los individuos que estén dentro del territorio del estado, y en algunas ocasiones limitadas y excepcionales es posible hablar de una extraterritorialidad de la función jurisdiccional como en el caso de la extradición.

La regla general es que todos los sujetos de derecho que estén dentro de un territorio del estado, son susceptibles de quedar sometidos a la referida función estatal. Sin embargo hay dos excepciones a esta regla: la inmunidad jurisdiccional y el fuero.¹¹

En ese orden de ideas, resulta de igual forma importante abordar el concepto de proceso, el cual se entiende como un conjunto de actos del estado como soberano y de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos que tienden todos a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo. En realidad, el proceso jurisdiccional es el conjunto complejo de actos del estado, de las partes y de los terceros ajenos a la relación sustancial. Los actos del estado son ejercicio de la jurisdicción.

Y por supuesto debemos de hablar de una figura de gran importancia que es el Juez, pues es él quien dicta la sentencia en ejercicio precisamente de la función jurisdiccional. Su misión no puede ser ni más augusta ni más delicada: a él está confiada la protección del honor, la vida y los bienes de los ciudadanos. Es el depositario de la confianza del pueblo. Para tal efecto, debe gozar de absoluta libertad para sentenciar en la forma que su criterio y su conciencia le dicten, porque los jueces no tienen más superior que la ley; no se les puede indicar que fallen en su sentido u otro. La función del juez es la de aplicar el derecho, no crearlo, por no ser su tarea legislativa sino jurisdiccional, y sólo puede hacer lo que la ley le permite o concede. La aplicación del derecho es un elevado encargo, y de trascendental relevancia. Por tanto, a quienes se les honra con el privilegio de detentar en sus manos la vara de la justicia, se les exigen ciertas cualidades para que no haya ocupaciones que usurpen un reservado a los mejores elementos humanos. El individuo que tenga el honor de administrar justicia, ha de esmerarse en superarse a sí mismo para estar a tono con la investidura que se le ha entregado; pues la judicatura no es un negocio, sino una forma de vida.

II. El origen constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

De conformidad en lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 1° de la Constitución Política Local, establece, que el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es parte integrante de la Fede-

11 Gómez Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8ª edición, Harla, México, p. 129

ración Mexicana, libre y autónomo en su administración y gobierno interiores. Y en el artículo 17 establece que, el Poder Público del Estado es popular, representativo y democrático, y para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Como lo recordaremos de la doctrina formulada por Charles-Lois de Montesquieu y Gottfried Wilhelm Leibniz, el poder judicial es el complejo institucional integrado por jueces y magistrados, fundamentalmente, al que se otorga la potestad de administrar justicia en un Estado; cuya nota característica es la capacidad de resolver litigios y todo tipo de procesos (juzgar y ejecutar lo juzgado). En el plano práctico se traduce en las siguientes funciones:

- a) ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular;
- b) someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley;
- c) controlar la legalidad de la actuación administrativa; y,
- d) ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e interés legítimos.

Por *exclusividad* se entiende que ninguna otra institución, puede ejercer funciones jurisdiccionales y, por ello la potestad jurisdiccional reside en los jueces y magistrados.

En el contexto referido, el Poder Judicial veracruzano es el garante de la constitucionalidad en el Estado, y tiene a su cargo -derivado del mandato constitucional-, como función primigenia, la tarea de administrar justicia en el territorio veracruzano. Y el desempeño de sus funciones, tiene su fundamento en lo establecido por los artículos 55 de la Constitución Local, y 2° de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. Integración y atribuciones del Poder Judicial

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dicho Poder se deposita en:

- I. El Tribunal Superior de Justicia;
- II. El Tribunal Electoral;
- III. El Tribunal de lo Contenciosos Administrativo;
- IV. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje;
- V. Los Juzgados de Primera Instancia;
- VI. Los Juzgados de Garantías de Adolescentes;
- VII. Los Juzgados de Juicio de Adolescentes;
- VIII. Los Juzgados de Ejecución de Medidas Sancionadoras de Adolescentes;
- IX. Los Juzgados Menores;
- X. Los Juzgados Municipales;
- XI. Los Juzgados de Comunidad; y,
- XI. El Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz.

El Poder Judicial cuenta, además, con un órgano colegiado denominado *Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado*. Los órganos jurisdiccionales en que

se deposita el Poder Judicial del estado gozan de plena autonomía para dictar y ejecutar sus resoluciones.

Con relación a las atribuciones correspondientes, encontramos las relativas a, garantizar la supremacía y control de la Constitución Política del Estado mediante su interpretación y, en su caso, anulación de las leyes o decretos contrarios a ella; proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente; interpretar y aplicar las leyes del fuero común y las federales en jurisdicción concurrente o auxiliar; dictar las medidas procedente para que la administración de justicia sea pronta y expedita; así como, resolver los conflictos de competencia que surjan entre los tribunales y los juzgados.

a) Del Funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia. De los Magistrados y de las Salas

El Tribunal Superior de Justicia se integra por el número de Magistrados que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial y actualmente son treinta, por el Secretario General de Acuerdos, Secretarios de Acuerdos de Salas, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios Judiciales, Directores de las Dependencias y demás personal.

Por lo que respecta al nombramiento de los Magistrados, este se realiza con un sistema mixto, esto es, el Gobernador del Estado tiene la facultad de proponerlos mediante terna una terna al Poder Legislativo, y es este quien mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Con relación al nombramiento de los Magistrados del Tribunal Electoral también se realiza mediante un sistema mixto, a diferencia de que estos son propuestos mediante terna que integra el el Tribunal Superior de Justicia en el Estado y presenta al Poder Legislativo, quien mediante las dos terceras partes de los Diputados Presentes de la Legislatura del Estado elige al Magistrado correspondiente.

Los requisitos para ser Magistrados son similares a los que se exigen para ser Juez; y ejercen el cargo durante diez años, los cuáles no son prorrogables, y como servidores públicos tienen responsabilidad política, penal y administrativa; en tal contexto, se encuentran sujetos a juicio político, de procedencia, y de responsabilidad administrativa.

Los Magistrados poseen, entre otras, las siguientes atribuciones: concurrir, participar y votar, cuando corresponda, en las sesiones a las que sean convocados por los Presidentes de los órganos a los que pertenezcan; formular los proyectos de resolución que recaigan a los expedientes que les sean turnados para tal efecto; discutir y votar los proyectos de resolución que sean sometidos a su consideración en las sesiones de sus correspondientes órganos; ordenar los engroses de los fallos aprobados, cuando sean designados para tales efectos; admitir los medios de impugnación y, en su caso, los escritos de terceros interesados o coadyuvantes, en los términos que señale la ley de la materia; someter a la consideración de sus respectivos órganos, cuando proceda, la acumulación de las impugnaciones así como la procedencia de la conexidad, en los términos de las leyes aplicables; participar en

los programas de capacitación del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado; participar, cuando no integren Sala o Tribunal, en los programas de visitas a los juzgados del Estado, implementados por el Consejo de la Judicatura; informar a su presidente de sus ausencias temporales no mayores de cinco días; y las demás que expresamente establezcan la Constitución local y las leyes del Estado. Se destaca que los Magistrados en ningún caso se podrán conceder licencias con el carácter de indefinidas, ni tampoco por un tiempo mayor de noventa días naturales durante el período de un año; excepto cuando se trate de cursos de especialización en materia jurídica, cuya duración no exceda de seis meses.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia en las faltas temporales que no excedan de treinta días consecutivos, será sustituido por el magistrado que él designe, pero si excediere de ese término, la designación del Magistrado Presidente interino la hará el Pleno del Tribunal. Es importante mencionar que los Magistrados, en tanto no integren Sala o Tribunal, tienen a su cargo la función de Visitadores Judiciales, con la atribución de inspeccionar el desempeño de los Jueces, Secretarios, Mediadores, Conciliadores y demás empleados de los juzgados, así como el funcionamiento de los mismos, de acuerdo al programa de visitas que implemente el Consejo de la Judicatura y los lineamientos que emita dicho órgano colegiado, sin perjuicio de las atribuciones dispuestas en la Ley para el propio Consejo, con quien deberán coordinarse para el ejercicio de su labor.

El Tribunal Superior de Justicia funciona en pleno y en salas, y se integra con treinta magistrados, otorgándole la Constitución local entre sus atribuciones el ejercicio del control constitucional y por ello el Tribunal Superior de Justicia desempeña la función de guardián del ordenamiento veracruzano mediante dos de sus órganos internos el pleno y la sala constitucional de la cuál nos referiremos a ella más adelante.

El Pleno se integra por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien no integra Sala, y por los Presidentes de cada una de sus Salas, a excepción de la Sala de Responsabilidad Juvenil, las que resolverán en última instancia los asuntos de su competencia. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Pleno deberá reunir a las dos terceras partes de sus integrantes, entre los que deberá estar presente su Presidente. El Pleno posee una extensa competencia y para efectos prácticos se mencionarán solo algunos supuestos de competencia, como lo es el de conocer y resolver las controversias constitucionales que surjan entre: dos o más municipios; dos o más municipios y el Poder ejecutivo o Legislativo, y el Poder Ejecutivo y el legislativo, siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado; también es competente para conducir la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia; resolver sobre la responsabilidad administrativa de los Conse-

jeros de la Judicatura; hacer del conocimiento del Procurador General de Justicia, los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos atribuidos a los servidores públicos de la administración de la justicia, entre otras atribuciones. Respecto al Tribunal Superior de Justicia, será presidido por un Magistrado que no integrará Sala. El Presidente será elegido por el Pleno cada tres años, en la primera semana de diciembre, pudiendo ser reelegido por una sola vez; al concluir la gestión enunciada retornará a su adscripción de origen, y en sus faltas no mayores de treinta días será sustituido por el Magistrado que él designe, pero si excediere de este término, la designación del Magistrado Presidente interino la hará el Pleno.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia posee entre sus atribuciones, representar legalmente al Tribunal y al Consejo de la Judicatura y asumir, para los efectos legales procedentes, la representación del Poder Judicial; así como el de velar en todo momento por la autonomía e independencia de los órganos del Poder Judicial y por la inviolabilidad de los recintos judiciales, para lo cual podrá solicitar en caso necesario el auxilio de la fuerza pública, también tiene la facultad de designar como su representante para asuntos concretos a otro Magistrado o servidor público del Poder Judicial.

Ha quedado mencionado que el Tribunal Superior de Justicia funciona en pleno y en salas, y en relación a estas se integra con una Sala Constitucional, cuatro Salas Penales y tres Salas Civiles, cada una de ellas se compone por tres Magistrados, de entre los que se elige a su presidente, el cual deberá de fungir por un año, con la posibilidad de ser reelegido y la Sala de Responsabilidad Juvenil, la cual se integra con un solo magistrado.

La Sala Constitucional es uno de los órganos internos del Tribunal Superior de Justicia, como menciono en las líneas que anteceden, y es precisamente por conducto de esta sala por la que el Tribunal puede desempeñar una de sus muy importantes atribuciones como lo es el de ser guardián del ordenamiento veracruzano tal y como se demuestra con las atribuciones conferidas a dicha sala, la cuál es: conocer y resolver, en los términos de esta ley y de las leyes del Estado, del Juicio de Protección de derechos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de: a) El Congreso del Estado; b) El Gobernador del Estado; y c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del Estado; conocer y resolver, en instancia única, de las impugnaciones planteadas contra las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento, que dicten los jueces con motivo del desistimiento de la acción que formule el Ministerio Público; sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia; dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por las demás Salas, Tribunales y Jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en

el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley; teniendo la facultad de desechar de plano las peticiones, cuando se advierta de manera manifiesta que no tiene trascendencia en el proceso. Los particulares no podrán hacer uso de esta facultad; y conocer de los demás asuntos que expresamente establezcan la Constitución local, esta ley y las leyes del Estado; cabe destacar que si bien es cierto que la sala constitucional tiene entre sus funciones el de ser un órgano de control constitucional, también es cierto que lamentablemente solo realiza funciones de órgano de control de la legalidad, conociendo sobre las impugnaciones sobre las resoluciones del Ministerio Público para la reserva de la investigación ministerial, en el no ejercicio de la acción penal, y de las resoluciones de sobreseimiento que dictan los jueces con motivo de la petición de desistimiento que les formula el Ministerio Público.

Respecto de las Salas Penales, éstas son competentes para conocer y resolver de los siguientes asuntos: en última instancia, de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los Jueces de Primera Instancia en asuntos del orden penal, así como las determinaciones relativas a incidentes civiles que surjan en los procesos penales; de conflictos de competencia que se susciten, en la materia, entre los diversos juzgados del Estado; de la calificación de las excusas y recusaciones de los Jueces de Primera Instancia en materia penal; y los demás que expresamente establezcan la Constitución local, la Ley Orgánica del Poder Judicial y las demás las leyes del Estado.

Las Salas Civiles son competentes para conocer y resolver de los asuntos siguientes: de los recursos de apelación que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los Jueces de Primera Instancia en materia civil, familiar y mercantil en jurisdicción concurrente; del recurso de queja y del juicio de responsabilidad civil, de acuerdo con lo que disponga la ley; de los conflictos de competencia que se susciten, en la materia, entre los diversos Juzgados del Estado; de la calificación de las excusas y recusaciones de los Jueces de Primera Instancia en la materia; y los demás que expresamente establezcan la Constitución Política local, la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Estado.

Finalmente, la Sala de Responsabilidad Juvenil se integra con un Magistrado, un secretario de trámite y el personal judicial necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala de Responsabilidad Juvenil tiene la facultad de resolver los recursos de apelación, apelación especial y revisión en los términos previstos en la Ley de Responsabilidad Juvenil. Por lo que respecta al Tribunal Electoral este se compone de tres Magistrados. El Tribunal cuenta con un Secretario de Acuerdos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios y el demás personal que permita el presupuesto, mismos que serán nombrados conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del poder Judicial. Cabe destacar que los Magistrados del Tribunal Electoral no serán recusables, pero deberán excusarse de conocer en los juicios en que intervengan, cuando se encuentren comprendidos dentro de los supuestos que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Del Instituto de Formación y Capacitación, Especialización y Actualización

El Instituto de Formación y Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial fue creado mediante la Ley No. 55 que Reforma y Adiciona el artículo 158 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, publicada el día 26 de febrero de 1987, y cuyo objetivo es, la capacitación, especialización y actualización de todo el personal involucrado en la función de impartición de justicia. En tal contexto, la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior, autoriza mediante oficio número 2226 de fecha 19 de agosto del 2009, al Instituto impartir estudios de Maestría en Derecho Judicial.

Los principios que rigen al Instituto son la *excelencia, objetividad, imparcialidad y profesionalismo*; y pueden establecer programas que contribuyan a principios éticos inherentes a la labor y función judicial, así como al mejoramiento de las técnicas administrativas, programas académicos de educación superior especializada, mecanismo que procuren el fortalecimiento de la investigación, medios que procuren el fortalecimiento de la difusión y la cultura jurídica, fortalezcan el programa editorial para la publicación, divulgación y distribución de escritos jurídicos, así como las bases de cooperación para proyectos de docencia e investigación con instituciones afines del país y del extranjero.

c) De los Juzgados, Jueces y Secretarios

Los Juzgados de Primera Instancia residen en los lugares que acuerde el Consejo de la Judicatura y se integran por los Jueces, Secretarios, Actuarios y el personal necesarios para su funcionamiento, en los términos que disponga el reglamento y que fije el presupuesto. Para ser Juez de Primera Instancia en el Estado se requiere: ser veracruzano y haber residido en la entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado; en ambos casos, ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos; poseer, al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y acreditar las materias del Plan de Estudios del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado, participar en el examen de oposición que se convoque al efecto, satisfacer las cualidades de reconocido prestigio profesional, honradez, capacidad y, en su caso, tener buenos antecedentes dentro del Poder Judicial. De acuerdo al número de habitantes se crearan los Juzgados necesarios en los correspondientes distritos judiciales, por ello cuando haya dos o más Juzgados de Primera Instancia en un Distrito Judicial, se designarán por su número de orden. Los números impares conocerán de la materia penal y los números pares de la materia civil y mercantil en jurisdicción concurrente, es muy importante resaltar que esta clasificación de Juzgados con números pares: civiles y mercantiles e impares: penales, solo es única-

mente para el Estado de Veracruz, pues en cualquier otro Estado podemos encontrar juzgados civiles y mercantiles impares y juzgados penales pares. Cuando haya dos o más Juzgados, conocerán los asuntos que se presenten, por turnos semanales. Cuando en el Distrito Judicial sólo haya un Juzgado de Primera Instancia, su jurisdicción será mixta, esto es civil mercantil y penal. Entre las atribuciones de los Jueces de Primera Instancia son siguientes: conocer los asuntos civiles, familiares; mercantiles en jurisdicción concurrente y penales; así como aquellos en que esta ley y demás leyes aplicables les confieran jurisdicción; conocer, en sus respectivos Distritos Judiciales, de los conflictos de competencia de los Jueces Menores entre sí; los de éstos con los municipales, y de los Jueces Municipales entre sí; así como de los recursos que se interpongan respecto a las resoluciones dictadas por los primeros y, en su caso, de los segundos, conociendo por materia, orden y en forma rotativa; vigilar el trámite de los negocios judiciales, a efecto de que las resoluciones sean debidamente fundadas y motivadas; practicar las diligencias que les encomienden los Tribunales del Poder Judicial del Estado y cumplimentar, previo examen de su legalidad, los exhortos que les dirijan los Jueces de Primera Instancia del Estado y demás Tribunales de la República; visitar periódicamente las cárceles de sus respectivos Distritos, y remitir al Consejo de la Judicatura, dentro de los primeros cinco días de cada mes, una noticia del movimiento de causas y reos habidos en sus juzgados durante el mes anterior, sin perjuicio de otros informes especiales que se les soliciten, esta atribución de visitar las cárceles como la ley establece “periódicamente” es un concepto vago e impreciso, por lo que es poco frecuente que los Jueces realicen dichas visitas a los reclusorios, y con ello muchos de los procesados continúan sin conocer el estado jurídico de su causa penal, y desconociendo físicamente a la persona que encarna la figura del Juez, y el cuál es quién resolverá su situación jurídica, pues existe una gran parte de los procesados que tienen un defensor de oficio, el cuál debido a la gran carga de trabajo resulta insuficiente para atender a todos ellos con la con el tiempo y la diligencia necesaria de un defensor particular.

El Poder Judicial cuenta con Juzgados de Primera Instancia especializados para conocer los asuntos relativos al Derecho de Familia, en los términos que señalan la propia Ley Orgánica y las leyes del Estado. Dichos juzgados se organizan y funcionan, en lo conducente, de igual forma que los demás juzgados de primera instancia y tendrán la misma jurisdicción territorial que éstos. En los Distritos Judiciales en que no existieren juzgados de lo familiar, los juzgados civiles o mixtos de primera instancia desempeñarán las funciones de aquellos, cabe destacar que en el Estado de Veracruz, existen veintiún distritos judiciales, estos son divisiones del territorio del estado en varias circunscripciones que son denominadas partidos, distritos judiciales, o fracciones judiciales, esta división se hace generalmente teniendo en cuenta el número de habitantes, la importancia de las regiones y poblaciones, los medios de comunicación, el distrito judiciales abarca diversos municipios y la población de mayor importancia es denominada *cabecera* del distrito y es la residencia del juzgado competente en toda esa circunscripción, Vera-

cruz es el decimoséptimo distrito judicial y comprende los siguientes municipios Veracruz, Alvarado, La Antigua, Boca del Río, Cotaxtla, Medellín, Paso de Ovejas, Puente Nacional, Soledad de Doblado, Ignacio de la Llave, Tlalixcoyan, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, y Úrsulo Galván, y los municipios designados en primer lugar de cada uno de los distritos judiciales, serán las cabeceras de los mismos. Es importante mencionar que los Jueces de Primera Instancia tendrán bajo su cuidado y estricta responsabilidad los instrumentos o cosas objeto o efecto del delito que les consignen, y los bienes muebles y valores que se les consignen o depositen.

Ahora bien, con relación a los Jueces, estos se dividen por materia y por grado; por materia: Jueces Civiles y Mercantiles, así como Jueces Penales, y Mixtos, esto es, que conocen de ambas materias: civil mercantil y penal; y por grado, se dividen en: de Primera Instancia, Jueces Menores y Jueces Municipales, y de Comunidad. Por lo que respecta a los Jueces de Primera Instancia especializados en material familiar, en la actualidad ya se encuentran funcionando, en algunos distritos judiciales del Estado como lo es el de Veracruz.

La designación de los titulares de dichos juzgados, los jueces, en nuestro Estado el sistema de nombramientos recae en el propio Poder Judicial, por conducto del Consejo de la Judicatura, mediante concurso de oposición.

Los Jueces de Primera Instancia y Menores son nombrados por el Consejo de la Judicatura, mediante concurso de oposición, duran en su cargo cinco años y pueden ser ratificados por un período igual las veces que sean necesarias previa aprobación de los exámenes de actualización que realice el referido Consejo de la Judicatura, siempre que su función haya sido desempeñada con probidad, eficiencia, profesionalismo y que su expediente no tenga notas de demérito.

Los Jueces Municipales son nombrados, también, por el Consejo de la Judicatura, a propuesta de una terna del Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial respectivo, a quien el citado Consejo se la haya solicitado. Duran en su cargo tres años y también pueden ser ratificados por un período igual, las veces que sean necesarias con los mismos requisitos y condiciones que los de primera instancia. Finalmente, los Jueces de Comunidad son designados por el Juez Municipal de su jurisdicción o por el Juez Menor, en su caso, oyendo a la comunidad, y en donde existan etnias se nombra a un integrante de ellas. Duran en sus funciones dos años, al término del cual pueden ser nombrados por una sola vez para un período igual.

Por cuanto hace a los Juzgados Menores, estos se crearon en el año de 1988, con la finalidad de descargar un poco el trabajo de los Juzgados de Primera Instancia, pues la competencia de estos fueron asuntos conocían los juzgados de primera instancia, pero de cuantía menor en cuanto a la materia civil y mercantil, y en lo que respecta de la materia penal: tipos penales no graves; estos Juzgados Menores residen en los lugares que acuerde el Consejo de la Judicatura y se integran por los Jueces, Secretarios, Actuarios y el personal necesario para su funcionamiento, en los términos que disponga su reglamento y que fije el presupuesto, estos Juzgados tiene la misma jurisdicción territorial que los de Primera Instancia. Los Secretarios de

Acuerdos, así como los de Estudio y Cuenta de los Juzgados Menores, reunirán los mismos requisitos y tendrán idénticas atribuciones que los de Primera Instancia.

Los Jueces Menores deberán satisfacer los mismos requisitos exigidos para ser Juez de Primera Instancia y estarán sujetos a las mismas responsabilidades. Ahora bien, dentro de las atribuciones de los Jueces Menores las mencionares algunas: conocer de los juicios civiles, mercantiles en jurisdicción concurrente y penales en la forma y términos fijados por las leyes; conocer de los conflictos de competencia que se susciten entre los Jueces Municipales, de sus respectivos Distritos Judiciales; desempeñar las funciones que corresponderían al Juez Municipal en el lugar de su residencia; conocer de los recursos que se interpongan respecto de las resoluciones de los Jueces Municipales de su Distrito; sustituir a los titulares de los Juzgados de Primera Instancia de su Distrito por motivo de recusación o excusa, en los casos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial, siempre que no haya otro Juez de Primera Instancia en ese Distrito Judicial; remitir dentro de los tres primeros días de cada mes, al Consejo de la Judicatura, la noticia del movimiento de los negocios civiles y penales, y las demás que expresamente establezca la referida Ley Orgánica del Poder Judicial, y las demás leyes del Estado.

Los Jueces Menores conocen, en jurisdicción voluntaria, de todos los negocios que ante ellos se tramiten; a excepción de los de materia familiar; las informaciones ad perpétuam que se promuevan para adquirir el dominio de bienes muebles e inmuebles, así como de juicios sucesorio. Se resalta que en la cabecera municipal en la cuál resida un juzgado menor este absorberá las funciones de juzgado municipal. Los Juzgados Municipales deben de residir en las cabeceras de los municipios; o en el lugar que acuerde el Consejo de la Judicatura, el que fijará su número en los términos que disponga el reglamento y que fije el presupuesto. Los Jueces Municipales deben de actuar con un Secretario y, en su caso, podrán habilitar con ese carácter a alguno de los empleados; a falta de éstos, en los asuntos urgentes actuarán con dos testigos de asistencia. Para ser Juez Municipal se requiere: ser mexicano en ejercicio de sus derechos: ser, al menos, pasante de la carrera de Licenciado en Derecho y contar, preferentemente, con título expedido por institución o autoridad facultada; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Teniendo los Jueces Municipales las atribuciones siguientes: conocer de los asuntos civiles y mercantiles en jurisdicción concurrente y penales en los términos que fijen las leyes; conocer de los asuntos penales, cuando habiendo detenido se les deje a su disposición, concretándose en ese caso a resolver la situación jurídica y declarar inmediatamente su incompetencia, para el efecto de enviar la causa al Juez competente; procurar el avenimiento de las partes en los asuntos civiles, absteniéndose de externar opinión sobre el fondo del caso; conocer de los conflictos de violencia familiar en los términos de la ley de la materia; practicar las diligencias que por medio de despacho o exhorto les encomienden, respectivamente, los Tribunales, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados Menores, Juzgados Municipales del Estado, los Tribunales Federales y los de otras Entidades Federativas; certificar la auten-

ticidad de las firmas de los convenios, contratos privados y documentos que contengan designación de beneficiarios, otorgados por trabajadores sindicalizados de instituciones oficiales, cerciorándose por sí mismo o por medio de testigos de conocimiento, de que son los interesados los que intervienen. Al efecto, los Jueces Municipales llevarán un libro en el que asentarán constancia de las certificaciones en que intervengan, una a continuación de la otra, el número progresivo que le corresponda y por orden de fechas, constancia que los interesados también firmarán o imprimirán sus huellas, en su caso, en presencia del Juez, asistido del Secretario y en los documentos originales, deberán imprimir el sello en todas las fojas, rubricarlas, firmarlas y asentar el número progresivo, haciendo constar el número de fojas, al igual que en las copias que cotejen con sus originales. Cuando los otorgantes no sepan firmar, deberán imprimir su huella y firma otra persona debidamente identificada, a su ruego o encargo; remitir dentro de los tres primeros días de cada mes al Consejo de la Judicatura, noticia del movimiento de negocios civiles, mercantiles y penales, con copia al Juzgado de Primera Instancia del distrito judicial al que corresponda; sustituir en el trámite de los asuntos, en su Distrito Judicial, a los Jueces Municipales, Menores y de Primera Instancia, cuando éstos se excusen, asesorados en el último caso por el Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial más próximo; Las demás que expresamente establezcan la Constitución local y las leyes del Estado.

Los Jueces Municipales, en vía de jurisdicción voluntaria, sólo conocen de las diligencias de apeo y deslinde; así como de las informaciones *ad perpétuam*, que se promuevan para acreditar la construcción de inmuebles ubicados en la jurisdicción en que ejerzan sus funciones y las demás que les señalen las leyes. Ahora bien en los lugares en que haya dos o más Jueces Municipales, se designarán por número, debiendo conocer de la materia penal los de número impar y de la materia civil los de número par. Cuando haya dos o más juzgados impares, conocerán de los asuntos que se consignen, por turnos semanales. Cuando sólo haya un Juzgado Municipal, su jurisdicción será mixta.

Por cuanto hace a los Juzgados de Comunidad, estos existen en cada congregación. El desempeño del cargo de Juez de Comunidad debe de ser gratuito. Para ser Juez de Comunidad se requiere: ser mexicano por nacimiento y vecino de la comunidad; contar con 21 años de edad al día de la designación; saber leer y escribir; y gozar de buena reputación. Los Jueces de Comunidad tienen las atribuciones siguientes: practicar las diligencias que le encomienden los Jueces de Primera Instancia, Menores y Municipales; conocer, en casos urgentes y flagrantes, de los delitos que se cometan en su jurisdicción, a efecto de preservar las pruebas y asegurar a los responsables, a quienes pondrán inmediatamente a disposición del Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial o del Municipio; intervenir en conflictos que se susciten entre vecinos de la comunidad, procurando avenirlos como amigable componedor; y las demás que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras leyes del Estado. Los Jueces de Comunidad deberán de actuar con un Secretario que podrá ser accidental o con dos testigos de asistencia.

Por lo que se refiere a los Juzgados para Adolescentes se crean en el número que sea necesario, se organizan y funcionan en lo conducente, de igual forma que los demás juzgados de primera instancia y la jurisdicción territorial la fijará el Consejo de la Judicatura. Los juzgados para Adolescentes se integran por: un Juez de Garantía; un Juez de juicio; y un Juez de Ejecución de medidas sancionadoras. Cada juzgado cuenta con un Secretario de Acuerdos y los servidores judiciales indispensables para su adecuado funcionamiento, nombrados por el propio Consejo de la Judicatura en los términos que fijen esta ley, el Reglamento correspondiente y el Presupuesto autorizado. En los Juzgados de Adolescentes, corresponde: a los Jueces de Garantía: resolver sobre la legalidad de la detención en los casos de consignación con detenido: recabar la declaración preparatoria del adolescente a quien se le impute la comisión de un hecho tipificado como ilícito; aprobar los acuerdos preparatorios del daño o perjuicio; resolver sobre la suspensión del proceso a prueba; resolver sobre la vinculación a proceso del adolescente a quien se le atribuya la comisión de un hecho tipificado como delito; resolver sobre el otorgamiento de medidas cautelares; resolver sobre la admisión de las pruebas en términos del artículo 66 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial; decretar la suspensión del proceso por arreglo conciliatorio en los casos en que proceda conforme a la mencionada Ley; y ejercer las demás atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial o las demás leyes les otorguen. Las atribuciones de los Jueces de Juicio son las siguientes: dirigir el juicio conforme a los lineamientos que establezca la Ley de la materia; dictar las medidas correspondientes; y finalmente las atribuciones de los Jueces de ejecución de Medidas Sancionadoras: controlar la ejecución de toda medida sancionadora se aplique de conformidad con la sentencia definitiva que la impuso, salvaguardando la legalidad y demás derechos y garantías que asisten al adolescente durante la ejecución de la misma; controlar el otorgamiento o denegación de cualquier beneficio relacionado con las medidas sancionadoras; ordenar la cesación de la medida sancionadora, una vez transcurrido el plazo fijado por la sentencia; atender las solicitudes que hagan los adolescentes sancionados y determinar lo que corresponda; visitar los centros de cumplimiento de las medidas sancionadoras del adolescente, por lo menos dos veces al mes; y las demás atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras leyes les asignen.

Para ser Juez de los Juzgados de adolescentes se exigirán los mismos requisitos que para ser Juez de Primera Instancia y además demostrar sus conocimientos sobre la materia, lo que se comprobará con la constancia expedita por el Instituto de Formación, Especialización y Actualización del Poder Judicial. El personal que integre los juzgados de Adolescentes, deberá cumplir los siguientes requisitos: ser veracruzano y haber residido en la Entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado; en ambos casos, ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos; poseer, al día del nombramiento, título de Licenciatura en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada, y contar al menos con dos

años de experiencia en el ejercicio de la profesión; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de un robo, fraude, falsificación, abuso, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y tener conocimientos sobre la materia, lo que se acreditará con al constancia expedida por el Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial.

Por lo que respecta a los integrantes de la Comisión Jurisdiccional de Menores Infractores son nombrados por el Consejo de la Judicatura y duran en su cargo cinco años, al término de los cuales y en atención a su desempeño y correspondiente evaluación por parte del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial, pueden ser nombrados para un período igual, tantas veces como las necesidades del servicio lo requieran.

En relación a los Secretarios, existen dos clases de secretarios de los Juzgados: los Secretarios de Acuerdos, y de Estudio y Cuenta, ambos pueden desempeñar sus funciones en los Juzgados de Primera Instancia, y para ello deberán reunir los requisitos siguientes: ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; II. Poseer al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; y haber asistido y aprobado el curso de capacitación del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado.

En el presente apartado se encuentra reservado a las atribuciones de los Secretarios de los Juzgados de Primera Instancia, las cuales son las siguientes: los de Acuerdos: realizar emplazamientos y notificaciones cuando así lo establezca la ley o lo ordene el juez; autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten por los jueces: guardar en el secreto del Juzgado los pliegos, escritos, documentos o valores; recibir las promociones poniendo y firmando constancia de recibido en el original y en su copia, dándole cuenta con las mismas al juez de quien dependan a más tardar dentro del término de veinticuatro horas, a fin de recabar el acuerdo correspondiente; integrar y llevar al día los libros de gobierno del juzgado, bajo su más estricta responsabilidad; redactar los acuerdos y actas en los asuntos que se tramiten, recabando la firma del juez y firmando a su vez dichas actuaciones; vigilar que los empleados del juzgado, cumplan con sus deberes dando cuenta al Juez de las faltas o deficiencias que notaren; distribuir el trabajo entre los empleados, cuidando de que el despacho de los asuntos sea expedito y atender personalmente los negocios que el juez le encomiende; sustituir al juez titular en sus faltas temporales, conforme a lo previsto por la ley orgánica del Poder Judicial; vigilar la exactitud de los datos estadísticos que se rindan; autorizar, previo acuerdo del juez, las fotocopias y las copias certificadas de constancias judiciales que soliciten las partes o quienes tengan personalidad para hacerlo; expedir a la brevedad posible los testimonios de las resoluciones dictadas en la segunda instancia de los asuntos que provengan de los Juzgados Menores y en los Distritos donde no se hayan instalado

éstos, de los Municipales; y las demás que expresamente establezcan la referida ley orgánica y las leyes del Estado.

Tocante a las atribuciones de los Secretarios de Estudio y Cuenta, estos secretarios también son conocidos con el nombre de “secretarios proyectistas”, toda vez dentro de sus atribuciones se encuentra la de formular los proyectos correspondientes que le encomiende el titular del juzgado, siendo este el origen para que en forma coloquial se les conozca como “secretarios proyectistas”, y con ello auxilian en el desahogo de los asuntos que estén para resolución; su atribución principal es la de cumplir, tramitar y practicar todas las diligencias que les encomiende el Juez; así como las que la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Estado le encomienden. Los Secretarios de Acuerdos de los Juzgados de Primera Instancia, tendrán bajo su cuidado y estricta responsabilidad el archivo, mobiliario y equipo de la oficina a su cargo y, en su caso, el control de los instrumentos o cosas objeto o efecto del delito.

Y en relación a los Secretarios de Juzgados Municipales, estos deben ser mexicanos y preferentemente licenciados o pasantes en Derecho y poseen las mismas atribuciones que los Secretarios de Acuerdos de Juzgados de Primera Instancia, con excepción de lo previsto en el artículo 72, fracción XII de la multicitada Ley Orgánica del Poder Judicial.

d) Centro Estatal de Justicia Alternativa

Un depositario más del Poder Judicial es el Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz, el cuál es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que en el desempeño de sus atribuciones goza de autonomía de gestión, técnica y administrativa; tiene a su cargo la aplicación de la mediación y la conciliación para la solución de conflictos legales y la obtención de acuerdos reparatorios en materia de justicia restaurativa. Tiene su sede en la Capital del Estado y cuenta con las unidades regionales que determine su Consejo Directivo.

La organización y funcionamiento del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz los establece la *Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. El Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz ejercerá, en su caso, la facultad facilitadora en el proceso instituido por responsabilidad juvenil en los términos que prevé la Ley de la materia.

Este centro nace en virtud de la exigencia que el derecho abarque todas las áreas de la vida social, y ante esto debe de otorgarse seguridad jurídica, con el fin de disminuir los lapsos para impartir justicia, y por ello se implementa los medios alternos para la solución de conflictos; creándose el mismo mediante el acuerdo emitido por el Consejo de la Judicatura el día primero de junio del año dos mil seis, e iniciando funciones en la misma fecha con el nombre de Centro Estatal de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos, con el objetivo de dar lugar a la transición de la cultura del conflicto hacia la cultura de la paz; y mediante reformas

a la Ley orgánica del Poder Judicial de fecha treinta de julio del año dos mil trece se denomina actualmente Centro Estatal de Justicia Alternativa.

Los medios alternativos se aplicarán en materias civil, mercantil, administrativa, de educación; y laboral, en la que el procedimiento se regirá por lo dispuesto en la Ley de Medios para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz, lo conducente por la Ley Federal del Trabajo. Tratándose de conflictos laborales competencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, el órgano jurisdiccional, una vez recibida la demanda, la remitirá de inmediato al Centro Estatal, para que se desarrolle el procedimiento de conciliación previsto en la mencionada Ley de Medios y Solución de Conflictos. Las partes podrán transigir aun cuando exista resolución firme.

Es competente también en materia penal y de justicia para adolescentes, en las que tendrán efectos de acuerdos reparatorios; de menores e incapaces, en las que los derechos y obligaciones pecuniarias podrán someterse a los medios alternativos por conducto de quienes ejerzan la patria potestad, la tutela o la curatela; una vez presentado el convenio, la autoridad jurisdiccional dará vista al Ministerio Público con el convenio que resulte del procedimiento y procederá a su ejecución; Indígena, en la que los agentes municipales o jueces auxiliares nombrados por la comunidad colaborarán para la aplicación de los medios alternativos, procurando que en la solución de los conflictos se apliquen sus usos y costumbres. En caso de ser necesario, se utilizará la ayuda de un traductor proporcionado por el Estado; y en cualquiera otra, cuando lo soliciten las partes y siempre que el objeto no sea contrario ala moral ni a las buenas costumbres.

Ahora bien, los convenios celebrados en el Centro Estatal, así como los suscritos en los organismos públicos o privados y sancionados por aquél, tendrán el valor de cosa juzgada. Los procedimientos de justicia alternativa interrumpen la prescripción y suspenden el trámite de los procesos judiciales. Dichos procedimientos de mediación, de conciliación y de justicia restaurativa son de carácter confidencial, por lo que el mediador, el conciliador o el facilitador, los representantes o asesores y, en general, toda persona que participe en los mismos, no podrán divulgar los contenidos a persona ajena al procedimiento, ni utilizar los documentos para fines distintos a la solución del conflicto. Se encuentra prohibida la entrega de constancias o documentos que obren en los expedientes radicados.

Se hace hincapié que cualquier persona para evitar confrontaciones y dar solución pacífica a un conflicto, puede acudir a dicho Centro. Los procedimientos de mediación, de conciliación y de justicia restaurativa iniciarán por la remisión del asunto al Centro Estatal, por parte del Ministerio Público o del órgano jurisdiccional ante quien se plantee el conflicto; o a petición ante aquél de parte interesada con capacidad para obligarse.

Es importante destacar que si bien es cierto que el Centro Estatal de Justicia Alternativa debe de estar integrado por personal capacitado en materias de mediación y conciliación, los cuales son los encargados de atender los asuntos expuestos en dicho centro, y para lograr los objetivos generales y específicos del mismo, lo

cierto es que en la práctica se ha detectado que los servidores públicos encargados de realizar tal función carecen de la sensibilidad necesaria para cumplir con la finalidad y objetivos del referido Centro.

e) Consejo de la Judicatura

Como ya se ha referido anteriormente, se trata del órgano colegiado, encargado de conducir, con excepción del Tribunal Superior de Justicia y del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, y se encuentra integrado por los seis miembros siguientes: El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá; tres Magistrados nombrados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, mediante votación secreta, provenientes; uno del propio Tribunal Superior de Justicia, otro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el tercero del Tribunal de Conciliación y Arbitraje; un consejero propuesto por el Gobernador y ratificado por el Congreso; y un representante del Congreso. El Consejero propuesto por el Gobernador y el representante del Congreso, deberán satisfacer los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado y haberse distinguido por su capacidad y honestidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

Los Consejeros, a excepción del Presidente, duran en su cargo cinco años, y no podrán ser designados para otro periodo. Los consejeros provenientes de los Tribunales, al concluir su cargo, retornarán a su adscripción de origen. Los Consejeros de la Judicatura, con excepción de su Presidente, serán suplidos, en sus faltas temporales que no excedan de diez días consecutivos, por el Secretario de Acuerdos del Consejo. En todo caso, las faltas mayores a dicho término, sin que medie causa justificada que califique el Presidente del Consejo, se considerarán definitivas. En caso de falta definitiva, se tendrá por concluido el periodo de ejercicio para el que fue nombrado el Consejero de que se trate autoridad competente para resolver sobre la renuncia que presenten los Consejeros de la Judicatura es el Congreso del Estado o, en sus recesos, la Diputación Permanente, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Con relación a la competencia que posee el Consejo de la Judicatura, ésta se establece en el artículo 104 de la Ley anteriormente; y entre las atribuciones respectivas podemos referir lo relativo a, conducir la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Tribunal Superior de Justicia y del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz; formar, actualizar y especializar a los servidores públicos del Poder Judicial; incorporar la perspectiva de género y la especialización en derechos humanos de las mujeres y en violencia de género contra las mujeres, así como desarrollar la carrera judicial, la cual se debe regir por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia; elaborar su anteproyecto anual de presupuesto de egresos, así como el de los juzgados y órganos del Poder Judicial y remitirlos a su presidente; celebrar sesiones ordinarias una vez por semana; y extraordinarias, cada vez que se requieran, previa convocatoria de su Presidente o a solicitud de cualquiera de sus inte-

grantes; erigir, de conformidad con el reglamento y el presupuesto, el número de Juzgados en las materias que se requieran, determinando la cabecera del distrito o ciudad donde deban residir, y adscribir a los jueces que deben integrar cada uno de ellos; crear, de conformidad con el Reglamento y el Presupuesto del propio Poder Judicial, los juzgados de control de juicios judiciales penales, que tendrán la función de resolver, en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los inculcados y de las víctimas u ofendidos; Atender las observaciones y recomendaciones que le formule el Órgano de Fiscalización Superior, respecto del ejercicio de su presupuesto y el de los juzgados, así como de la administración del Fondo Auxiliar, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial; resolver, previa garantía de audiencia, fundando y motivando su resolución, sobre las quejas administrativas y sobre los instructivos de responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial, mediante los procedimientos establecidos la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial, así como por los reglamentos y acuerdos que el propio Consejo dicte en materia disciplinaria, con excepción de los Magistrados de los Tribunales y del personal del Tribunal Superior de Justicia; convenir con instituciones de educación superior, a efecto de que la carrera judicial se desarrolle a nivel de excelencia, y aplicar los exámenes de oposición para ocupar los cargos de Jueces y Secretarios en los Juzgados de Primera Instancia y Menores; investigar y determinar la responsabilidad y sanciones de los servidores públicos del Poder Judicial que, con motivo de irregularidades, denuncien los particulares o le hagan de su conocimiento los Magistrados y Jueces, informándoles de los acuerdos que al respecto tome; desarrollar por conducto del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización del Poder Judicial del Estado, tareas de formación, actualización, investigación, capacitación, especialización e impartición de educación superior a los miembros del Poder Judicial así como de los interesados en ingresar a la carrera judicial. Otra de las atribuciones del Consejo es la de establecer, en el Reglamento correspondiente, los mecanismos de aprobación de los planes y programas de estudio, además de los requisitos de ingreso y promoción, esta atribución es el fundamento de la vida jurídica del Instituto de Formación y Capacitación, Especialización y Actualización, cuyo tema lo hemos agotado en las líneas que anteceden. Cabe destacar que los Consejeros de la Judicatura tienen a su cargo la función de Visitadores de las Salas Regionales de los Tribunales y de los Juzgados. El Consejo de la Judicatura es quién determina el tiempo y lugar de las visitas. Así también el Consejo de la Judicatura con base en las mencionadas atribuciones, tiene las direcciones, jefaturas de departamento y oficinas estrictamente necesarias para su funcionamiento, que fije el presupuesto y con la distribución de competencias que señale el correspondiente reglamento. Así también el Poder Judicial cuenta con una Contraloría General que está a cargo de un Contralor General, quién debe de ser nombrado y removido por

el Consejo de la Judicatura, y sus percepciones serán acordadas con las atribuciones y grado de responsabilidad que se fijen el reglamento interior de dicho órgano.

Sobre el rubro, es importante hacer mención al fondo denominado Fondo Auxiliar para la Impartición de Justicia, es administrado por el Consejo de la Judicatura y que se ejerce bajo criterios de estricta racionalidad, disciplina fiscal, contabilidad, evaluación, información periódica, auditoría y control de gestión que dispongan las leyes de la materia. Los supuestos con los que se integra el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia los establece el artículo 118 de la multicitada Ley Orgánica del Poder Judicial, y menciona en este apartado algunos de ellos: recursos propios constituidos por: el monto de las cauciones que garanticen la libertad provisional y las sanciones pecuniarias de los encausados, ante las Salas y Juzgados, y que sean hechas efectivas de conformidad con las disposiciones legales aplicables; el monto de las cauciones que garanticen la libertad condicional de los sentenciados que se encuentren gozando del beneficio relativo, y que sean hechas efectivas de conformidad con las disposiciones legales aplicables; el monto de las cantidades otorgadas para obtener los beneficios de la conmutación de las sanciones y de la suspensión condicional de la condena, que se haga efectiva en los casos previstos por el Código Penal; las multas que por cualquier causa impongan las Salas o los Jueces; los rendimientos que generen por los depósitos que se efectúen ante los Tribunales Judiciales; el producto de la venta de los objetos o instrumentos materia del delito, que sean de uso lícito, en la forma y términos previstos por el Código Penal.

IV. De la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial

Finalmente se aborda el tema de la Responsabilidad en que pudieran incurrir los Servidores Públicos del Poder Judicial, pues en todo estado democrático debe de existir un sistema que haga responsable a un servidor público, que con su actuación cause daños a terceros, viole un ley administrativa o actualice una conducta de relevancia para el derecho penal, en ese orden de ideas el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 76 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave establece el fundamento para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Y tratándose de los Servidores Públicos del Poder Judicial la regulación de tal Responsabilidad la establece la propia Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en el título octavo. Se inicia con los Supuestos en los cuáles un servidor público podrá incurrir en responsabilidad; así como sus Consecuencias, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial los servidores públicos integrantes de el, serán responsables por el incumplimiento de las obligaciones que les impongan la mencionada ley y demás leyes del Estado, conforme a los supuestos y consecuencias previstos en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. En ese orden de ideas los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, civil, y administrativa.

Así también se establece que los Magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura sólo pueden ser removidos de conformidad con lo dispuesto por el Título Quinto de la Constitución Política del Estado y la legislación aplicable. Los Magistrados serán responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe. La Ley Orgánica del Poder Judicial menciona algunos de los supuestos en que los Magistrados y Jueces, además de lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado, podrán incurrir en responsabilidad administrativa: que admitan demandas o promociones de quien no acredite su personalidad conforme a la Ley, o desechen, por esa deficiencia, unas y otras de quienes la hubieren acreditado debidamente; admitan fianzas y contrafianzas en los casos que prescriban las leyes, de personas que no acrediten suficientemente su solvencia y la libertad de gravámenes de los bienes que sirvan para ello; no presidan las audiencias de recepción de pruebas y las juntas y demás diligencias para las que la ley determina su intervención; no concurren, sin causa justificada, al desempeño de sus labores oficiales durante las horas reglamentarias, o dentro de su horario de trabajo se ausenten al desempeño de otras actividades ajenas a la función que les corresponda; no muestren a las partes, sin causa justificada, cuando lo soliciten.

Por lo que respecta a los Secretarios y empleados del Poder Judicial, además de lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el reglamento interior del Consejo de la Judicatura, algunos de los supuestos en que incurrirán en responsabilidad administrativa son los siguientes: no envíen sin causa justificada oportunamente las ejecutorias a los juzgados correspondientes; no remitan sin causa justificada al archivo al terminar el año, los expedientes cuya remisión sea forzosa, conforme a la Ley; no concurren a la hora reglamentaria al desempeño de sus labores; no atiendan oportunamente y con la debida corrección a los litigantes; practiquen embargos, aseguramientos y retención de bienes o lanzamientos de personas o corporaciones, que no sean las designadas en el auto respectivo; y las demás que señalen las disposiciones aplicables en la materia.

Ahora bien, pueden denunciar la comisión de las faltas imputables a los servidores públicos del Poder Judicial: los Magistrados, Jueces de Primera Instancia, Menores y Municipales, así como las partes en el juicio en que se cometieren; también pueden hacerlo los abogados patronos y los defensores, en los casos de responsabilidades provenientes de hechos u omisiones cometidas en el juicio en que intervengan. En materia civil, siempre que tengan título profesional expedido y registrado ante autoridad legalmente facultada para ello; y finalmente el Ministerio Público en los negocios en que intervenga, la víctima o el ofendido en las causas penales y, en general, quien tenga conocimiento de las faltas.

Una vez presentada la queja por la que se denuncie la comisión de alguna falta imputable a los servidores públicos del Poder Judicial, la tramitación de la misma se sujetará a las formalidades a que se refiere el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las cuáles son las siguientes: presentar el escrito de denun-

cia ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia o el Consejo del Judicatura, según corresponda, dentro de los treinta días naturales siguientes al que tengan conocimiento de la falta; ofrecer, en su escrito de denuncia, los medios de prueba con los que se trate de demostrar la existencia de la conducta denunciada; y ratificar el escrito de denuncia ante la Secretaría de Acuerdos del Consejo de la Judicatura o el órgano que éste designe, dentro de los diez días hábiles siguientes a su presentación. Cabe destacar que si la denuncia no cumple con alguna de las formalidades que se exigen como lo es presentar la denuncia por escrito, ratificar la misma, ofrecer medios de prueba o trate cuestiones de naturaleza jurisdiccional, se desechará de plano y se notificará personalmente al denunciante. Pero si la denuncia cumple con lo señalado anteriormente, el Presidente del Tribunal o el Consejo, según corresponda, procederá de la manera siguiente: formará el instructivo de responsabilidad correspondiente, notificará al denunciado, dentro de los tres días hábiles siguientes a la admisión de la denuncia, sobre la materia de ésta, haciéndole saber su derecho de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito dentro de los siete días hábiles siguientes a la notificación y, de no hacerlo, se tendrá por presuntivamente confeso de los hechos contenidos en la queja; y efectuará la investigación de los hechos denunciados.

Y de ser fundada la queja, se procederá a imponer las sanciones correspondientes, las cuáles se impondrán según la gravedad de las mismas, a través de una resolución debidamente fundada, resultando dicha redacción ser imprecisa y con ello violentado el principio de certeza jurídica contenido en nuestra Carta Magna, en virtud de no establecerse cuáles son las conductas consideradas como graves no graves; no obstante a lo anterior, se destaca que no existe un reglamento disciplinario y de sanciones aplicables a los servidores públicos del Poder Judicial, a pesar de que ha sido motivo de mencionarlo como una metas para la modernización del Poder Judicial.

Cuando la queja resulte infundada, por haberse conducido con temeridad, mala fe, sin causa justificada, o sin prueba, se impondrá a los promoventes una multa hasta por el equivalente a noventa días del salario mínimo general vigente en la capital del Estado, que se hará efectiva a través de la oficina de Hacienda del Estado, sin perjuicio de que, de estimarse pertinente, se dé vista con lo actuado al ministerio público, para el ejercicio de sus funciones. El importe de la multa ingresará al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia.

Para concluir sobre este relevante y fascinante tema de la función jurisdiccional y organización judicial realizada por el Poder Judicial cito las siguientes palabras del ilustre procesalista Piero Calamandrei cuando se refirió al proceso como instrumento de justicia: *Afortunada coincidencia es la que se verifica cuando entre los dos litigantes el más justo sea también el más hábil: pero cuando en ciertos casos (y quiero creer que en raros casos) esa coincidencia no se dé, puede ocurrir que el proceso, de instrumento de justicia, creado para dar razón al más justo, pase a ser un instrumento de habilidad técnica, creado para dar la victoria al más astuto.*

Y con nitidez el concepto del Juez:

El juez es el derecho hecho hombre; sólo de este hombre puedo esperar en la vida práctica la tutela que en abstracto me promete la ley; sólo si este hombre sabe pronunciar a mi favor la palabra de la justicia, podré comprender que el derecho no es una sombra vana; porque si el juez no está despierto, la voz del derecho queda desvaída y lejana, como las inaccesibles voces de los sueños.¹²

V. Algunas reflexiones finales

En tenor del diseño organizacional planteado; la experiencia que como Abogada Litigante poseemos, y sabedores de que una de las atribuciones del Poder Judicial del Estado es la de dictar las medidas procedentes para que la administración de justicia sea pronta, expedita y completa, en dicho contexto estamos en condiciones de referir que el Poder Judicial del Estado ha realizado esfuerzos para modernizar la administración de la justicia, ejemplo de ello es el diagnóstico y encomiendas establecidas en *el Plan de Modernización del Poder Judicial 200-2010* (no existe otro plan mas reciente) mismo que posee metas ambiciosas, algunas de ellas cumplidas en el área de infraestructura pues se han construido edificios dignos para quienes administran justicia, como lo es el edificio "C" del inmueble que alberga el Palacio de Justicia en el Estado, y en dicho edificio se ubican las oficinas de la Presidencia del H. Tribunal Superior de Justicia, de la Salas del Tribunal, del Consejo de la Judicatura, de la Secretaria de Acuerdos, el Instituto de Formación, Capacitación, Especialización, y Actualización; así como el Centro Estatal de Justicia Alternativa. Con relación a la profesionalización en el año 2014 se impartieron diversos cursos de actualización para el personal del Poder Judicial, en la modalidad de diplomados como lo son: Diplomado en Juicios Orales Mercantiles, Diplomado en Derecho Civil, ambos en coordinación con el INAPOD; Diplomado en Derecho Familiar, impartido en coordinación con la Universidad Cristóbal Colón de la ciudad de Veracruz, resaltando la necesidad impartir cursos técnicos; jurídicos; psicológicos; y, humanísticos para desempeñar un trato digno, empático y respetuoso con los ciudadanos que acudan a los órganos jurisdiccionales.

No obstante a la obtención de varios logros y metas cumplidas, existen algunas que aún no se han cumplido; por ello, considero que para satisfacer la demanda de administrar la justicia pronta y expedita se deberá de:

- a) Expedir el reglamento disciplinario y de sanciones;
- b) Establecer la visitaduría judicial para la supervisión del adecuado funcionamiento de los juzgados de primera instancia, menores y municipales, toda vez que actualmente dicha función la lleva a cabo el Consejo de la Judicatura por conducto de los Magistrados visitantes que designe.
- c) Establecer un sistema de reclutamiento y selección de personal acorde al perfil de impartición de justicia, e introducir un sistema de evaluación de desempeño y estímulo de los servidores públicos.

12 Piero Calamandrei, *El proceso como un juego. Instituciones de Derecho Procesal Civil*, volumen II.

d) Instaurar en la totalidad de los distritos judiciales el Sistema de Juicios Orales, debiéndose en consecuencia construir los inmuebles necesarios para tal fin. Finalmente, debe existir una verdadera carrera judicial, además de establecer un sistema de ingreso y ascenso en los puestos de la judicatura, el titular del órgano judicial debe de estar protegido y rodeado de una serie de garantías, las cuáles deberán de ser de orden económicas, sociales, y de independencia.

Fuentes

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley de Medios Alternativos para la solución de Conflictos en el Estado Libre y Soberano de Veracruz, de Ignacio de la Llave.

Bibliografía

Álvarez Montero, José Lorenzo, *El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Poder Judicial del Estado de Veracruz, Xalapa, Veracruz, 2001.

Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 24ª edición, tomo V, Buenos Aires, Argentina, Heliasta, 1996.

Couture, Eduardo, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Argentina, Desalma, 1980.

Gómez Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8ª edición, Harla, México, 1990.

Piero Calamandrei, *El proceso como un juego. Instituciones de Derecho Procesal Civil*, volumen II.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1984, t. II.

Páginas web

<https://www.pjeveracruz.gob.mx>

El Poder Ejecutivo de Veracruz en el contexto federal

Enrique Córdoba Del Valle

I. Marco introductorio

En el terreno de la teoría constitucional es común definir al modelo federal a partir del reconocimiento de tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal; sin embargo, hay quienes afirman que esto no es necesariamente válido,¹ es decir, que entienden al federalismo como la relación entre dos órdenes de gobierno: la federación y los estados, dejando consecuentemente a los municipios, subsumidos en el régimen interior de los estados, puesto que constituyen la unidad territorial básica de su formación.

El argumento de lo anterior se desprende de la interpretación literal de diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo 43, que al enunciar a los estados que son parte integrante de la federación, excluye a los municipios. El Artículo 115, que se refiere a “los Estados de la Federación”, los que a su vez tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. El Artículo 124, que únicamente reserva a los estados y no a los municipios, aquellas facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales.

Sin entrar al debate del modelo federal mexicano, me parece claro que en México no es posible sostener que un modelo estatal se pueda configurar sólo a partir de uno o dos órdenes de gobierno, pues los Artículos 40, 41 y 115 constitucionales, legalizan y legitiman la existencia de tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, al prescribir que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal, que los estados pueden darse su propia Constitución con plena autonomía, que implica a su vez, el respeto absoluto a la Constitución federal, y que los estados tendrán como base de su división territorial al municipio libre.

Bajo ese contexto no es de extrañarse que la referencia al orden federal esté íntimamente ligada al orden estatal y éste a su vez al municipal; sin embargo, debo asentar aquí que la pretensión de estas notas apuntan al análisis de una de las instituciones esenciales del estado y que, aun cuando existe en los tres niveles de go-

¹ KELSEN, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*, 3ª ed., Ed. Blume, España, 1979, pp. 183 y 186. En el mismo sentido puede verse MEDINA AGUIAR, José Luis. “El federalismo mexicano: Hacia una agenda republicana”, en *Quórum*, 2ª Época, Año VI, N° 53, Mayo de 1997, México, 1997, pp. 25-36.

bierno, cada una adquiere, dentro del marco legal que le es propio, su particular jurisdicción.

Me refiero al Poder Ejecutivo de los estados, que si bien reproduce en buena medida el esquema federal, presenta a diferencia de aquél, sendas particularidades que es necesario destacar.

II. Las entidades federativas

Las entidades federativas aparecen en el sistema jurídico mexicano como instancias de decisión autónomas, dentro de las respectivas competencias que le marca la Constitución general, y debido a que son “un eslabón muy importante en la cadena de vínculos que configuran la vida republicana”,² juegan un papel de gran trascendencia como partes integradoras del estado federal, pues participan de manera activa en la formación de la voluntad federal. Esta participación debe conducirnos a considerar a los estados, no como “meras subdivisiones gubernamentales que únicamente sirvan de correas de transmisión de las órdenes unilaterales del poder central”,³ sino como partes que canalizan su participación a través de la representación política, es decir, mediante la participación directa en las tareas legislativas.

En este sentido, la Constitución les permite intervenir en el procedimiento legislativo federal y en el procedimiento de reformas a la Constitución general. De acuerdo con el Artículo 71 Constitucional, a las legislaturas de los estados compete el derecho de iniciar leyes o decretos. Según el Artículo 120, los gobernadores de los estados deben publicar y hacer cumplir las leyes federales; y el Artículo 135 dispone, que para que pueda reformarse la Constitución federal se obtenga, entre otras, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, esto es, de 17 entidades federativas por lo menos.

Como puede verse, estas disposiciones representan el escaso margen, legislativo y administrativo, en el que pueden participar los estados; por ello es necesario que a las entidades federativas les sea reconocido un grado mayor de autonomía, en esos y otros ámbitos, como el tributario, sobre todo porque en los últimos años “se ha venido acrecentando la fuerza centralizadora de los órganos federales en detrimento de la autonomía económica de los estados”.⁴

En los primeros años de vida constitucional, a partir de 1917, la hegemonía revolucionaria del estado, surgido de los procesos iniciados en 1910, siempre implicó una visión centralista del papel del gobierno y de su acción sobre la sociedad,⁵ por ello es que hubo necesidad de centralizar el poder, para evitar la irrupción de caudillismos regionales que obstaculizaran la pacificación del país y el logro de la integración nacional; pero es entre los años treinta y sesenta cuando,

2 Burgos García, Enrique. “El federalismo, el municipio y la cuestión social”, en *Cuadernos de Derecho*, Año 2, Vol. XV, Nº 13, Julio 1995, ABZ Editores, México, 1995, p. 68.

3 Armenta López, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*, UNAM, México, 1996, p.87.

4 Hamdan Amad, Fauzi y otros. *Las raíces del federalismo y la Constitución de 1824*, LV Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1993, p. 42.

5 Salazar C., Luis. “Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política”, en *México a fines de siglo*, Blanco, José Joaquín y José Woldenberg (Compiladores), Tomo II, Conaculta-FCE, México, 1993, p. 345.

ante el desarrollo nacional, se agudizó la necesidad de que las instituciones tuvieran una connotación marcadamente centralizada. Por ejemplo, la expropiación de los bienes de las compañías petroleras, a través de la cual se creaba riqueza nacional que permitía un florecimiento de la economía mexicana, propició que el gobierno federal se atribuyera los recursos y centralizara en sus manos la posibilidad de conformar una nueva Nación.⁶

En los años setenta, se puede avizorar un cierto despertar de la ciudadanía y por ende, una mayor concientización, pues se empiezan a conformar sociedades regionales en las entidades federativas que reclaman el reconocimiento de la responsabilidad de las decisiones que les afectan. Durante los años ochenta, lo característico fue el cambio constante, pues se mantuvo como eje estratégico la modificación de la relación entre estado y economía, y su vinculación con el exterior. Las entidades federativas sólo observaron cómo se articulaban los programas gubernamentales que hicieron crisis en 1982, ante la cual empezaron los ajustes económicos a través de pactos y concertaciones entre los sectores productivos que, en conjunto con diversas políticas internas y factores externos, propiciaron para 1987 un crecimiento muy lento que hasta 1990 empezó a consolidarse.⁷

En síntesis, cuando menos en la segunda mitad del siglo XX se ha dejado sentir un fuerte proceso de expansión del poder central en perjuicio de las entidades federativas, lo que ha originado una creciente absorción de facultades por parte de la federación, en detrimento de los estados.

A las entidades federativas, les toca hoy:

expresar en sus Constituciones la revalorización del modelo que quieren que sea su sociedad, así como la perspectiva de participación federal democrática en lo que se refiere a las decisiones del país, de tal manera que pudiera hablarse en México de un verdadero constitucionalismo local o provincial.⁸

III. El Ejecutivo Local y la Administración Pública

El principio político e histórico de la división de poderes, acuñado por Montesquieu y recogido por los textos constitucionales del mundo, reviste en México fundamental importancia, al congregarse en el estado un supremo poder federal que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos Poderes puedan reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión en los términos que establece la propia Constitución.

De esta manera, el Artículo 116 constitucional dispone que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Este Artículo enuncia reglas

6 Cantú Díaz, David. "Estructura patrimonial del Estado", en *La modernización del Derecho Mexicano*, Valdéz Abascal, Rubén y José Elías Romero Apis (Coordinadores), Porrúa, México, 1994, p. 360.

7 Provencio, Enrique. "El claroscuro de los 80: la década en la perspectiva del desarrollo", en *México a fines de siglo*, Blanco, José Joaquín y José Woldenberg (Compiladores), Tomo II, Conaculta-FCE, México, 1993, p. 225.

8 Armenta López, Leonel Alejandro. *Op. cit.*, p. 117.

mínimas de organización que deben seguir los estados, en relación con el principio de la división de poderes.

Para el caso del Poder Legislativo, establece la integración de las legislaturas locales con diputados elegidos bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, así como la proporcionalidad que debe existir entre el número de representantes en las legislaturas y el número de habitantes en el estado, entre otros aspectos.

Por cuanto hace al Poder Judicial de los estados, éste se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones, en las que se garantizará, al igual que en las respectivas leyes orgánicas, la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, entre otros aspectos.

Finalmente, el referido Artículo 116 organiza al Poder Ejecutivo local bajo las siguientes normas:

- a) Duración en el cargo de gobernador, no mayor a seis años.
- b) Elección de gobernadores y diputados locales de manera directa y con sujeción a las leyes electorales respectivas.
- c) Imposibilidad de ocupar nuevamente el cargo de gobernador, cuando éste se haya adquirido por elección popular, ordinaria o extraordinaria.
- d) Algunas reglas prohibitivas en relación con la sucesión del gobernador.
- e) Requisitos mínimos de nacionalidad, residencia y edad para ser gobernador, entre otros.

En resumen, la figura del gobernador del estado “al igual que sucede con el presidente de la república en relación con los demás poderes del centro, es la institución jurídica, social y política más importante de los estados; la vida de las entidades federativas, en lo que tiene de propio, gira en torno a él”.⁹

Como responsable de conducir la administración pública del estado, el gobernador se auxilia, en el despacho de los asuntos que legalmente le competen, de ciertas dependencias y entidades, expresamente reguladas por la ley y con atribuciones fijadas por la norma. En el caso de Veracruz, el Artículo 50 de la Constitución Política local se encarga de organizar la administración pública a través de dos sectores: el centralizado y el paraestatal.

Para el caso del sector centralizado, los órganos administrativos que lo componen están íntimamente entrelazados, en sentido vertical, respecto del titular del Ejecutivo, en virtud de que priva como principio básico el de “jerarquía administrativa” que consiste en el orden y grado que guardan entre sí los órganos superiores e inferiores, estructurados o agrupados por grados o categorías;¹⁰ y en sentido horizontal, si se toma en cuenta la colaboración estrecha que debe privar entre ellos.

La norma secundaria local que organiza al Poder Ejecutivo es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado, para la que la administración pública centraliza-

9 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, 2ª ed., México, 2006, p. 422.

10 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, 2ª ed., Porrúa, México, 2001. p. 738.

da se compone de diversas Secretarías de Despacho, de la Contraloría General, de la Procuraduría General de Justicia y de la Coordinación General de Comunicación Social.

De acuerdo con la Ley Orgánica referida, el gobernador del estado se auxilia, para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos, de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobierno;
- Secretaría de Seguridad Pública;
- Secretaría de Finanzas y Planeación;
- Secretaría de Educación;
- Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad;
- Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario;
- Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente;
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Turismo y Cultura;
- Secretaría de Protección Civil;
- Contraloría General;
- Procuraduría General de Justicia; y
- Coordinación General de Comunicación Social.

Cada una de las dependencias enunciadas contará con un titular, que a su vez, estará auxiliado por subsecretarios o sus equivalentes, directores generales, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, entre otros, cuando así lo señalen sus respectivos reglamentos internos y lo determinen sus presupuestos.

Particular relevancia tiene la figura del ministerio público, de quien algunos juristas consideran debe ser autónomo e independiente del Poder Ejecutivo. El ministerio público, en la persona del Procurador General de Justicia, forma parte integrante del Poder Ejecutivo, y en términos de lo dispuesto en el Artículo 52 y siguientes de la Constitución local, se convierte en el órgano responsable de procurar y vigilar el cumplimiento de las leyes, así como de ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de la ley, y las que tengan por objeto la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de la víctima del acto ilícito.

Para el caso del sector paraestatal, éste alberga una multitud de organismos de naturaleza jurídica diversa. En este rubro entran los establecimientos públicos, las empresas de economía mixta, las comisiones, las corporaciones, las instituciones de crédito, los fideicomisos y algunos otros tipos de entidades.¹¹

El sector paraestatal veracruzano, que se compone de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, consejos, juntas y demás organismos auxiliares, aun cuando conserva su propia es-

11 *Ídem.*, p. 741.

estructura para funcionar, goza de autonomía de gestión, administra sus propios recursos y posee su propia personalidad jurídica; independiente del estado, sí se encuentra sujeto al control del Ejecutivo aunque en términos diferenciados respecto de la administración centralizada.

La naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, es que su creación se da, ya a través de ley o decreto del Congreso del Estado, ya a través de decreto del titular del Ejecutivo. Por regla general, el objeto que se persigue con ellos, es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o bien, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De manera expresa, las empresas de participación estatal son aquellas en las que además, el gobierno estatal, o uno o más organismos descentralizados, u otras empresas de participación estatal, considerados conjunta o separadamente, aportan o son propietarios del 51% o más del capital social; y en donde el mismo Gobierno del Estado tiene la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Órgano de Gobierno, así como designar al presidente, al director, al gerente, entre otros.

Los fideicomisos públicos en cambio, son entidades creadas por ley o decreto, se constituyen con recursos que conforman la Hacienda Pública del Estado y se organizan, de acuerdo a su normatividad interior, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en la realización de actividades prioritarias de interés público.

La norma veracruzana excluye de estas consideraciones, como órganos paraestatales, a la Universidad Veracruzana y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, las que se regirán por sus leyes específicas. Así también el Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Órgano de Fiscalización Superior, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, en cuanto organismos autónomos del estado, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones.

IV. El gobernador del estado

Función unipersonal

La historia política de México, justificada o no, consigna hasta cierto punto la repetición de las estructuras federales en los estados. Tan es así que, “las características que rodean a los titulares de los poderes ejecutivos, en las entidades federativas están actualmente delineadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución Federal de 1917 prevé para la Presidencia de la República”,¹² o de otro modo, “los lineamientos estructurales básicos del órgano ejecutivo o administrativo de la federación deben considerarse extensivos a los órganos ejecutivos o

12 Gámiz Parral Máximo N. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 2003. p. 325.

administrativos de los estados miembros, ya que sería ilógico, por no decir absurdo, que sus principios fundamentales ambos tipos de órganos estuviesen configurados de manera diferente”.¹³

En el caso del Ejecutivo en México, éste se deposita en un solo individuo. Nuestra historia da cuenta de cómo en el sistema republicano federal de 1824, que acabaría con el sistema monárquico hereditario, se concibió originalmente a un Supremo Poder Ejecutivo, que fuese el resorte de la autoridad política y depositario de toda la fuerza nacional,¹⁴ pero auxiliado por un vicepresidente en quien recaían todas las facultades y prerrogativas del presidente, en los casos de imposibilidad física o moral del mismo.

La figura del vicepresidente desapareció con las siete Leyes Constitucionales de 1836. En esa fecha se creó el Supremo Poder Conservador, prototipo del régimen central, pero el Ejecutivo se mantuvo depositado en un supremo magistrado denominado Presidente de la República. Antonio López de Santa Anna desaparecería después, en 1843, al Supremo Poder Conservador, conservando al Ejecutivo como ente unipersonal y con derecho de veto.

La razón para no volver a incluir la figura de la vicepresidencia en México, en aquella época, era sin duda frenar el surgimiento de divisiones ideológicas y políticas que traerían consigo pronunciamientos y desórdenes que desencadenarían en levantamientos locales y provinciales. Otero aconsejaría, entre otras cosas, la supresión del cargo de vicepresidente, que establecía la Constitución de 1824, porque éste siempre sería “el rival vencido del Presidente”¹⁵ y consecuentemente su adversario.

En el ámbito local, Veracruz dispone en su Constitución Política que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado Gobernador del Estado. No se tiene noticia de que alguna entidad federativa haya tenido “poderes ejecutivos plurales o colegiados, es decir, depositados en un cuerpo de individuos que simultáneamente ejerzan las funciones gubernativas o que se vayan sucediendo periódicamente en el ejercicio efectivo del cargo.”¹⁶

Es posible que el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo se deba a una profunda costumbre ancestral, pues “de las épocas indígenas y colonial heredamos un ejecutivo fuerte, autoritario, que al concluir la independencia fue sustituido por los caudillos militares y después por los civiles, para desembocar en el presidente contemporáneo, de poderosa fuerza jurídica y política”.¹⁷

Por estas razones, coincido con quienes expresan, lo mismo a nivel federal que estatal, que “resulta obvio el eliminar la posibilidad en el futuro de que en al-

13 Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 14ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 935.

14 Sánchez, Prisciliano. *El Pacto Federal del Anáhuac*, Edición Facsimilar, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, N° 6, CEN-PRI, México, 1987, pp. 12 y 13.

15 Presenta datos interesantes Costeloe, Michael P. *La primera República Federal de México 1824-1835 (Un estudio de los partidos políticos en el México Independiente)*, Tr. Manuel Fernández Gasalla, FCE, México, 1975, p. 437 y ss.

16 *Ídem.*, p. 327.

17 Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Op.cit.*, p. 727.

guna constitución estatal se incluya un poder ejecutivo colegiado, en virtud de que la unidad en este poder ya ha pasado a ser una regla del sistema político mexicano".¹⁸

Requisitos para ser gobernador

Si bien el orden normativo mexicano y en particular, el veracruzano, regulan por separado los requisitos que debe cubrir quien aspire a ser el titular del Poder Ejecutivo estatal, no existe discordancia entre ellos, pues las leyes electorales no pueden rebasar lo que les prescriben los ordenamientos constitucionales.

En ese sentido, a nivel federal se disponen tres requisitos esenciales: para ser gobernador constitucional de un estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección, y tener un rango mínimo de 30 años de edad.

En particular, la Constitución veracruzana, fija como requisitos para ser gobernador del estado, los siguientes:

- Ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos;
- Contar con residencia efectiva en la entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección;
- Tener por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección;
- No ser servidor público del estado o de la federación en ejercicio de autoridad. Este requisito no se exigirá al gobernador interino ni al sustituto;
- No ser militar en servicio activo o con mando de fuerzas;
- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio conforme a lo establecido por la Constitución Federal y la ley de la materia; y
- Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

La prohibición para los servidores públicos del estado o de la federación en ejercicio de autoridad, así como la extensiva a los militares en servicio activo o con mando de fuerzas, no surtirá efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria.

Elecciones

La actual elección de los gobernadores de los estados será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas, así lo dispone la Constitución federal. Este mecanismo no siempre fue el mismo en Veracruz, pues la Constitución de 1825 disponía, que corresponde a los diputados "nombrar los depositarios de

18 Gámiz Parral, Máximo N. *Op. cit.*, p. 328.

los poderes ejecutivo y judicial, ya sea propietarios o interinos”,¹⁹ situación que se eliminó en la Constitución de 1857 que ordenó la elección popular y directa.

A partir de entonces, como lo establece ahora el Código Electoral estatal y siguiendo lo que marcan las Constituciones federal y estatal al respecto, el gobernador del estado es electo por mayoría relativa y voto directo en toda la entidad. De lo contrario, por elección indirecta, podría llegar a la gubernatura una persona, en ausencia del titular, sin consulta a la ciudadanía, siempre que dicho mecanismo esté previsto en el propio texto constitucional.

Otros casos que salen de la regla para la elección de Gobernador del Estado están establecidos en las Constituciones federal y estatal. En el primer caso, está previsto que el Senado de la República puede declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. En estos casos, el nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Tal disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

En el ámbito de la Constitución local, ante la posibilidad de falta absoluta del Gobernador del Estado, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en funciones, se constituirá en Colegio Electoral inmediatamente, y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un gobernador; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones, procurando que la fecha señalada coincida, si es posible, con la de las próximas elecciones a diputados.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Diputación Permanente nombrará, desde luego, un gobernador provisional, y convocará a sesiones extraordinarias, para que la Legislatura expida la convocatoria a elecciones de gobernador, en los mismos términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de gobernador ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso se encontrase en sesiones, elegirá al gobernador sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la diputación permanente nombrará un gobernador provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, para que, erigido en Colegio Electoral, haga la elección de gobernador sustituto.

El gobernador provisional podrá ser elegido por el Congreso como sustituto.

19 Gidi Villarreal, Emilio y Luz del Carmen MARTI DE GIDI, *Las Constituciones de Veracruz*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1986, pp. 11 y 42.

El ciudadano que hubiere sido designado gobernador provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta de gobernador, en los dos primeros años del período respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta de gobernador, para cubrir a la cuál fue designado.

El gobernador sustituto, el interino, el provisional o el ciudadano, que bajo cualquier denominación hubiere sido designado gobernador, para concluir el período en caso de falta absoluta del Constitucional o que supla las faltas temporales de éste, no podrá ser electo para el período inmediato siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Finalmente, una vez que por cualquier mecanismo resulta electo el Gobernador del Estado, se procederá a tomar la protesta formal ante el Congreso del Estado, ante la diputación permanente en los recesos de aquél, o, en su caso, ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, en los términos siguientes:

“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado y las Leyes que de ambas emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Nación y del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y si así no lo hiciere, que la Nación y el Estado me lo demanden”.

En el supuesto de que al iniciar el período constitucional no se presentare el gobernador electo, o la elección no estuviere hecha o declarada, se encargará el Ejecutivo, en calidad de gobernador interino, a quien designe el Congreso, convocando a elecciones extraordinarias, las cuales deberán realizarse en un plazo no mayor de un año, a partir del inicio del período constitucional.

Duración en el cargo

Hoy no se discute que el periodo de gobierno federal y estatal es de seis años; sin embargo, durante algún tiempo las Constituciones de los estados establecieron que la duración en el cargo de gobernador debía ser de cuatro.

En la Constitución Veracruzana de 1825 se disponía que “El Poder Ejecutivo residiría en el Gobernador del Estado, el cual duraría en su encargo cuatro años y no podría ser reelecto hasta pasado un periodo”.²⁰ Esta consideración prevaleció en la Constitución de 1857 e incluso hasta la Constitución de 1917 el “gobernador conservó el mismo periodo de 4 años en su cargo pero se reimplantó la reelección una vez transcurridos dos periodos, en 1943 se restableció la no reelección.”²¹

Esto no solo sucedió en Veracruz, sino que se reprodujo en buena parte del país, hasta que en 1928 se incrementó el periodo presidencial a seis años, y los estados iniciaron su propia actualización constitucional para homogeneizar sus periodos afines con el presidencial.²²

20 *Ídem.*, p.11.

21 Aguirre Moreno, Judith, “Evolución del derecho constitucional Veracruzano”, en *Derecho Constitucional Estatal, Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 13.

22 *Cfr.* Arteaga Nava Elisur, *Op. cit.*, p. 426.

De entonces a la fecha, por mandato constitucional, los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. En el caso de Veracruz, el periodo de seis años se inicia el primero de diciembre siguiente a la fecha de la elección del gobernador.

Durante el periodo en que se es gobernador, existen ciertos impedimentos a la luz de nuestra Carta Magna: los gobernadores no pueden ser electos diputados federales en sus respectivos estados, aunque se hubiesen separado definitivamente de sus puestos; de igual modo no pueden ser Presidente de la República a menos que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección.

No reelección

La no reelección es uno de los principios fundamentales republicanos, histórico-políticos, consagrado en nuestras Constituciones políticas, que tiene por objeto garantizar la renovación periódica de las personas en los puestos de elección popular y evitar de esta manera el continuismo de las autoridades o la permanencia indebida de los gobernantes.

Lo que se perseguía era poner fin a los cacicazgos políticos del siglo XIX amparados en la Constitución de 1857, sin embargo, fue hasta 1917 cuando a partir del triunfo revolucionario se estableció formalmente el principio de la no reelección.²³

En el caso veracruzano, está prevista en el artículo 44 de la Constitución Política y se traduce en que los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ya ordinaria, ya extraordinaria, por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. Este principio rector se ha convertido en “una de las bases que han configurado nuestro actual sistema político y una de las causas más importantes de la estabilidad de que ha gozado por más de cinco décadas”,²⁴ pues en nuestra entidad federativa fue hasta 1943 cuando se estableció la no reelección.²⁵

Para este efecto la Constitución Política mexicana señala que nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección y con 35 años de edad, cumplidos.

23 *Ídem.*, p. 427.

24 *Diccionario de Derecho Constitucional*, Miguel Carbonell (Coordinador), Porrúa, México, 2002, p. 423.

25 Aguirre MORENO, Judith, *Op. cit.*, p. 12.

Atribuciones

La doctrina mexicana ha expresado que el gobernador de un estado es el encargado de velar por el orden público, la tranquilidad, el cumplimiento de la ley y administrar los recursos para la construcción de obras y prestaciones de servicios.²⁶

Algunos autores han intentado clasificar las funciones de los gobernadores de los estados y han propuesto las siguientes:

- a) Facultades políticas;
- b) Delegación política;
- c) Facultades políticas no delegables;
- d) Facultades administrativas;
- e) Delegación administrativa;
- f) Obligaciones y responsabilidad política del gobernador; y
- g) Competencia administrativa del ejecutivo.²⁷

De alguna manera, por su naturaleza formal y material, las facultades de los ejecutivos locales pueden ser clasificadas en administrativas, legislativas y jurisdiccionales.²⁸ Veamos.

Facultades administrativas. Son aquellas que tienen como finalidad, “emitir actos de autoridad concretos, individualizados y personalizados, sin que su ‘telos’ estribe en resolver ninguna controversia, solucionar algún punto o cuestión contenciosa o dirimir algún conflicto”.²⁹

En Veracruz, por ejemplo, la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se encargan de enunciar, entre otras, las siguientes atribuciones a cargo del Gobernador del Estado:

Facultades generales de administración, que identifican al Ejecutivo como “el principal propulsor de todo aparato administrativo, a través de acuerdos, decretos, o resoluciones de carácter concreto individualizado”.³⁰ Así aparece, por citar sólo una, la que se refiere a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, así como la Constitución local y las leyes que de ella emanen, lo que concuerda fielmente con la prescripción federal de que los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales; de ahí que para algunos, “los gobernadores no son exclusivamente los titulares de los poderes ejecutivos estatales sino que según la Constitución federal son también funcionarios federales”.³¹

En este rubro también se cuentan las facultades de nombramiento y remoción de servidores públicos de la administración pública, siempre que ello no corresponda a otra instancia.

26 Gámiz Parral, Máximo N. *Op. cit.*, p. 337.

27 Witker Jorge, *La administración local en México*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, p. 71.

28 *Cfr.* Fix Zamudio Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Op. cit.*, p. 731 y ss.

29 BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 165.

30 Fix Zamudio Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Op. cit.*, p. 732.

31 Gámiz Parral, Máximo N. *Op. cit.*, p. 334.

Facultades legislativas. Son aquellas cuyo objeto es la realización de actos de autoridad, abstractos, impersonales y generales, como la participación en el proceso legislativo, por la que el Ejecutivo participa como iniciador de leyes o decretos, con atribución de vetarlos bajo ciertas condiciones, complementando dicho proceso con el acto de la sanción y promulgación. Igualmente encontramos la intervención del Ejecutivo como legislador, ejerciendo su facultad reglamentaria y la posibilidad de convocar a referendo o plebiscito, entre otros.

Facultades jurisdiccionales. Éstas tienen el propósito de resolver alguna controversia, o corregir algún problema. Aquí se incluyen las que se refieren al auxilio para hacer cumplir los fallos y sentencias de los tribunales, por citar sólo una.

Responsabilidades

A partir del 3 de febrero de 2000, la reforma integral a la Constitución Política de Veracruz incorporó algunas innovaciones de suma importancia para la vida estatal. Una de ellas, la responsabilidad del Gobernador del Estado, quien durante el ejercicio de su cargo, sólo podrá ser acusado ante el Congreso por la comisión de delitos graves del orden común, y por los demás delitos y faltas podrá ser acusado, conforme a las leyes respectivas, al concluir su mandato.

Por lo que hace al juicio político, la Constitución veracruzana señala que el Gobernador del Estado, y algunos otros servidores, podrán ser sujetos de juicio político, por los actos u omisiones que conforme a la ley afecten a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho.

Las sanciones que en su caso podrán recaer, tanto al gobernador como a los demás funcionarios, pueden ser destitución del servidor público y su inhabilitación hasta por diez años para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público del estado o de los municipios. La exigibilidad de la responsabilidad política es durante el período en el cual el servidor público ejerce el empleo, y en ciertos casos, dentro del año siguiente a partir de que concluya su mandato.

Por cuanto hace al procedimiento, en realidad no existen reglas claras que hayan sido definidas por la norma federal, a pesar del intento recogido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el caso de Veracruz, la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia expedida en 2006, sienta las bases para advertir, por lo menos, que no es posible permitir, por ningún medio ni autoridad, que se violenten nuestras instituciones republicanas y federales.

Bibliografía

Aguirre Moreno, Judith. "Evolución del derecho constitucional Veracruzano", en *Derecho Constitucional Estatal, Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, ANDREA Sánchez, Francisco José de (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

Armenta López, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*, UNAM, México, 1996.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Oxford, 2ª ed., México, 2006.

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 14ª ed., Porrúa, México, 2001.

- Burgoa, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1998.
- Burgos García, Enrique. "El federalismo, el municipio y la cuestión social", en *Cuadernos de Derecho*, Año 2, Vol. XV, N° 13, Julio 1995, ABZ Editores, México, 1995.
- Cantú Díaz, David. "Estructura patrimonial del Estado", en *La modernización del Derecho Mexicano*, Valdéz Abascal, Rubén y José Elías Romero Apis (Coordinadores), Porrúa, México, 1994.
- Carbonell, Miguel (Coordinador). *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2002.
- Costeloe, Michael P. *La primera República Federal de México 1824-1835 (Un estudio de los partidos políticos en el México Independiente)*, Tr. Manuel Fernández Gasalla, FCE, México, 1975.
- Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed., Porrúa, México, 2001.
- Gámiz Parral Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 2003.
- Gidi Villarreal, Emilio y Luz del Carmen Martí De Gidi. *Las Constituciones de Veracruz*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1986.
- Hamdan Amad, Fauzi y otros. *Las raíces del federalismo y la Constitución de 1824*, LV Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1993.
- Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*, 3ª ed., Ed. Blume, España, 1979.
- Medina Aguiar, José Luis. "El federalismo mexicano: Hacia una agenda republicana", en *Quórum*, 2ª Época, Año VI, N° 53, Mayo, México, 1997.
- Provencio, Enrique. "El claroscuro de los 80: la década en la perspectiva del desarrollo", en *México a fines de siglo*, Blanco, José Joaquín y José Woldenberg (Compiladores), Tomo II, Conaculta-FCE, México, 1993.
- Salazar C., Luis. "Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política", en *México a fines de siglo*, BLANCO, José Joaquín y José Woldenberg (Compiladores), Tomo II, Conaculta-FCE, México, 1993.
- Sánchez, Prisciliano. *El Pacto Federal del Anáhuac*, Edición Facsimilar, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, N° 6, CEN-PRI, México, 1987.
- Witker Jorge. *La administración local en México*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.

La Constitución Política 2000 del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Ministerio Público

José Lorenzo Álvarez Montero

1. Constitución Política 2000 y el Ministerio Público

El espíritu innovador del Gobernador Miguel Alemán Velasco promovió una reforma integral al orden jurídico veracruzano, cuyos primeros resultados, en lo que a nuestro tema corresponde, se encuentran en los Artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política 2000 del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público en las reformas introducidas al Código de Procedimientos Penales en la entidad.

La renovada Constitución Política para el milenio que hoy vivimos hizo a Veracruz el estado que perfecciona y da eficacia cualitativa al régimen representativo, popular, democrático y de derecho, a través de la iniciativa popular, el referendo y el plebiscito; reconoció nuevos y mayores derechos humanos con un escenario de desarrollo inimaginable a través de su juicio de protección; reafirmó y consolidó la autonomía de la Universidad Veracruzana; estableció la equidad de la representación en el Congreso del Estado; dotó de mayores atribuciones al órgano legislativo y al Poder Judicial y acota las atribuciones del Poder Ejecutivo, promoviendo así, un sano equilibrio de poderes; profesionalizó la administración pública; promovió un saludable principio para las finanzas públicas; fortaleció el municipio libre, dotándolo de mayores atribuciones, lo mismo que a la Comisión de Derechos Humanos; transformó en Instituto la Comisión Estatal Electoral; creó el Órgano Superior de Fiscalización; dio vigencia efectiva y jerarquía a la Constitución local por medio de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, la acción por omisión legislativa y creó la Sala de Control Constitucional para conocer del juicio de protección de derechos humanos, de las mencionadas acciones, controversias y omisiones e impugnaciones a las determinaciones del ministerio público, introdujo el referéndum para la reforma o abrogación de la Constitución y transformó de manera substancial el Ministerio Público, institución que es objeto del presente estudio.

Los referentes innovadores no significan desde luego, y por desgracia, su plena observancia y desarrollo.

Importantes instituciones y principios han sido olvidados, renegados y violados. Sin embargo otros han tenido absoluta vigencia.

Sobre el particular es indispensable señalar que, siendo el estado de Veracruz el motor de los cambios constitucionales en las entidades del país, a partir del año 2000, desafortunadamente para los veracruzanos, varios de esos estados han avanzado más en sus nuevas instituciones que nuestra entidad, tal vez parte de ello se deba a la falta de voluntad política para perfeccionar el cambio.

Sin embargo, corresponde a Veracruz, el honor de haber introducido en México, antes que cualquier Constitución la local incluyendo la federal, la regulación de los Derechos Humanos.

Efectivamente, sólo por mencionar el tema que promovió el cambio de paradigma de control constitucional e introdujo el control de convencionalidad, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 sobre “los derechos humanos”, once años antes la Constitución de Veracruz, los consignó en su Artículo 4 con un proyecto de ampliación de dichos derechos a través de la teoría de los derechos en penumbra. Éste entre otras múltiples innovaciones.

Una de esas innovaciones es la referente al ministerio público regulado en los Artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

2. Síntesis histórica-constitucional del Ministerio Público

A fin de mostrar una síntesis histórica de la institución en el estado de Veracruz, considero oportuno señalar, que la Constitución Política local de 1848, fue la que en el Artículo 57, menciona por primera ocasión al ministerio fiscal, integrándolo, como a nivel federal, al Poder Judicial y por esta razón, los requisitos del fiscal eran los mismos que para ser Magistrado, lo que en el siglo XXI daría lugar a diversos problemas precisamente por desconocer el origen y evaluación de tan relevante cargo público.

Por su parte, la Constitución de 1871 dedicó a la institución los Artículos 90, 91, 95 y 96, ampliando y precisando lo relativo a las funciones de Procurador del Estado. El Artículo 96 señalaba: “El fiscal, además de las funciones propias de su cargo, desempeñará las de Procurador General del Estado, y en los casos de recusación, excusa, enfermedad u otro impedimento análogo de algún magistrado, y de los que deban suplirlo, integrará la sala de 2ª. Instancia, siempre que no tenga que ejercer su ministerio en el negocio de que se trate.”

Aunque en términos generales, las disposiciones anteriores se repitieron, con algunas variantes, en los Artículos 95, 96 y 101 de la Constitución Política de 1873.

Fue durante la vigencia de esta Constitución que surgió el Ministerio Público en el estado de Veracruz-Llave.

Efectivamente, el 29 de septiembre de 1896 se reformaron los Artículos 95 y 101 de la Constitución mencionada, para incorporar en el primero la figura del Procurador sustituyendo a la del fiscal, así como aumentar el número de magistrados. Así, el precepto quedó en los siguientes términos:

“Artículo 95: El Tribunal Superior de Justicia se compondrá de nueve magistrados propietarios, nueve supernumerarios y un Procurador General. Su periodo constitucional será de cuatro años...”

En tanto en el Artículo 101, además de mencionar al Procurador General de Justicia, reconocer al Ministerio Público con la función específica de velar por la exacta observancia de las leyes de interés general e incorporar los agentes del Ministerio Público, dejando a la Ley Orgánica correspondiente lo relativo a las atribuciones de dichos agentes, los requisitos que deberían cubrir y la duración en su cargo.

Esta Primera Ley Orgánica del Ministerio Público consta de cuarenta y seis Artículos distribuidos en catorce Capítulos cuyos rubros son los siguientes: Capítulo I. De los funcionarios del Ministerio Público, su nombramiento y calidades; Capítulo II. De las funciones del Ministerio Público; Capítulo III. Del Procurador General; Capítulo IV. De los agentes del Ministerio Público; Capítulo V. De las correcciones disciplinarias; Capítulo VI. De la toma de posesión del cargo y protesta; Capítulo VII. De las incapacidades para ser Agente del Ministerio Público; Capítulo VIII. De la suspensión y separación de los funcionarios del Ministerio Público; Capítulo IX. De las obligaciones de los Agentes del Ministerio Público; Capítulo X. De las renunciaciones y excusas; Capítulo XI. De las licencias; Capítulo XII. De las exenciones; Capítulo XIII. De la residencia de los funcionarios del Ministerio Público; y capítulo XIV. Disposiciones Generales.

Conforme a la ley se formularon los dieciocho iniciales nombramientos de Agentes del Ministerio Público con duración de nueve meses, que se expidieron para estar adscritos a los Juzgados Primeros de Primera Instancia de Veracruz Puerto, Orizaba, Xalapa, Córdoba y Coatepec, con un salario cien pesos mensuales; y a los Juzgados Mixtos de Primera Instancia de Tuxpan, Minatitlán, Huatusco Acazacan, los Tuxtlas y Papantla, con un salario de ochenta y tres pesos treinta y tres centavos, mensuales y; a los Juzgados Mixtos de Primera Instancia de Misantla, Zongolica, Jalacingo, Tantoyuca, Ozuama, Chicontepec y Cosamaloapan, con un salario de setenta y cinco pesos mensuales.

La asignación de los Ministerios Públicos correspondía tanto a la división cantonal del estado, como a las cabeceras de los distritos Judiciales.

De este modo la primera Ley Orgánica del Ministerio Público se publicó y circuló el 30 de diciembre de 1896.

Las disposiciones constitucionales, establecidas en las reformas de 1896 sobre el Procurador y el Ministerio Público se reiteran en los Artículos 95, 96 y 101.

En el proyecto de la Constitución Política presentado en 1917 por el gobernador Cándido Aguilar a la XXVI Legislatura del Estado en funciones de Constituyente, el Ministerio Público quedó referido en los Artículos 106 y 112, que al ser aprobados pasaron a ser 107 y 108 agregándose, además, un Artículo 109 en los cuales se dispuso que el Ministerio Público, a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las leyes de interés general, será desempeñado en el estado por el Procurador General y los Agentes de dicho ministerio. La Ley Orgánica del Ministerio Público, determinará las atribuciones de los funcionarios que lo forman y los requisitos necesarios

para ser agente, agregándose en el Artículo 108 que: “la Ley organizará el Ministerio Público del Estado, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Procurador General de Justicia. Este funcionario deberá tener las cualidades requeridas para ser Magistrado y presidirá aquella institución”, para culminar con el Artículo 109 que dispuso: Las faltas temporales del Procurador que no excedan de cinco días, serán suplidas por el Agente que él designe; las de mayor tiempo, que no sean absolutas, se suplirán por el Magistrado supernumerario que designe la Legislatura o la Diputación permanente; y en caso de falta absoluta se hará nueva elección por la Legislatura. Si ésta no estuviere reunida, el nombramiento lo hará, con el carácter de provisional, la Diputación permanente.”¹

Los preceptos citados fueron reformados en diversas ocasiones. El 107 según publicación de las Gacetas Oficiales números 530 del 28 de diciembre de 1920; 41 del 5 de abril de 1984 y 14 de 1 de febrero de 1992, el 108, reformado por la Gaceta Oficial 530 de 28 de diciembre de 1920 y, el 109 por las publicaciones en las Gacetas Oficiales número 530 de 28 de diciembre de 1920; 801 de 21 de septiembre de 1922; 95 del 8 de febrero de 1924 y 97 del 13 de agosto de 1932.²

Por lo que se refiere a la Constitución Política 2000 de la entidad, el Artículo 52 otorgó de manera expresa a la institución, atribuciones no sólo de procurar y vigilar el cumplimiento de las leyes y ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de la ley, sino además, aquellas que tienen por objeto la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de la víctima del acto ilícito³. Asimismo, la exigencia implícita de revisar y modernizar los procedimientos de averiguación previa para subsanar cualquier deficiencia y mejorar la calidad de dichas investigaciones, ya que la deficiencia de las mismas o los defectos que pudieran detectarse en su integración, podrán ser objeto de revisión mediante la impugnación de las determinaciones de reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y el auto de sobreseimiento resultante del desistimiento de dicha acción.⁴ También debe destacarse el Artículo 33, fracción XX, que en relación con el Artículo 53 constitucional, dispuso que el nombramiento del procurador, hecho por el gobernador sería ratificado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. (El tema del nombramiento del procurador lo trataremos en un apartado especial). Además, el Artículo 54 ordena que el Ministerio Público intervendrá en los juicios que afecten a quienes las leyes otorguen especial protección; y, si el gobernador lo dispone, en los asuntos jurídicos en los que, conforme a la ley, el estado sea parte o se requiera hacer efectivos los derechos a su favor, agregando, que hará efectivas las

1 Los textos constitucionales citados pueden consultarse en “Las constituciones Políticas del Estado de Veracruz y sus Reformas 1825-2000” de José Lorenzo Álvarez Montero, Universidad de Xalapa, 2000, p. 89 y ss.

2 Una lista detallada de todas las reformas a la Constitución Política de Veracruz de 1917 puede consultarse en “Constitución Renovada” de José Lorenzo Álvarez Montero, LVIII Legislatura del Estado, Xalapa, Ver. 1998, p. 28 y ss.

3 En relación con las funciones del Ministerio Público puede consultarse “El Ministerio Público en la Constitución” de Olga Islas de González Mariscal, en ochenta años de vida Constitucional en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, p. 431 y ss.

4 Sobre las diversas determinaciones del Ministerio Público consúltese “La investigación ministerial Previa” de Jesús Martínez Garnelo, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 513 y ss.

órdenes de aprehensión y de presentación de personas involucradas en procesos penales, que dicten los tribunales del estado.

3. Adecuaciones de la legislación secundaria a la Constitución Política del Estado

Las disposiciones constitucionales señaladas, requerían la expedición de una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público y la modificación de diversos preceptos tanto del Código de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Civiles, así como los Reglamentos internos de la Institución.

La reforma al Código de Procedimientos Penales fue aprobada por la LIX Legislatura y publicada en la Gaceta Oficial número 7 de 9 de enero del presente año. Dicha reforma derogó el Artículo 134, adicionó el Artículo 141A, el capítulo IV denominado "Inconformidad" al Título Décimo y el Artículo 323.A y reformó el artículo 142.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al Código de Procedimientos Penales se indicó que era preciso reconocer que el agente del Ministerio Público, al ser profesional en la ciencia del derecho y contar con la experiencia suficiente en la procuración de justicia, debía recibir la confianza que su función exige y el reconocimiento a su calidad profesional, de manera que disponía de plena capacidad jurídica para decidir, bajo su más estricta responsabilidad, el ejercicio o no de la acción penal. Bajo esta concepción, se derogó el Artículo 134 de dicho ordenamiento, que señalaba que las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal deberían ser remitidas al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de sus agentes auxiliares decidirán en definitiva si debía o no ejercitarse la acción penal, con la finalidad de hacer pronta y expedita la procuración de justicia y eliminar trámites administrativos innecesarios. Disposición, que además, pierde su significado si se atiende al derecho que ahora tienen las víctimas de un delito para impugnar este tipo de determinaciones por medio del recurso de queja que prevé la propia reforma.

Reglamentado en el segundo párrafo del Artículo 52 Constitucional, por las adicciones señaladas al Código de Procedimientos Penales, concediendo a la víctima del delito, ofendido o agraviado los recursos de queja y de inconformidad, resultó que el conocimiento de esas reformas ha sido el principal trabajo de la Sala Constitucional.

Para dar una idea de los citados recursos se ofrece una aproximación a su definición.

- El recurso de queja, es el medio por el cual la persona ofendida por un delito o quien haya presentado denuncia o querrela, podrá impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva o no ejercicio de la acción penal, a fin de que la Sala Constitucional confirme, modifique, y revoque dichas resoluciones.
- Tal recurso deberá interponerse por escrito, dentro de los diez días siguientes a que se le notifique personalmente la resolución, ante el Agente del Ministerio Público que la dictó.

- El recurso de inconformidad es el medio por el cual la víctima de un delito podrá impugnar las resoluciones de sobreseimiento dictadas por los jueces, con motivo de las peticiones de desistimiento de la acción penal que formule el Ministerio Público, con la finalidad de que se confirme, modifique o revoque dicho auto.
- El recurso deberá interponerse por escrito ante el juez que dictó el auto dentro de los diez días siguientes a que se le notifique personalmente la resolución.

Corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, como ya se indicó resolver los recursos antes mencionados.

Interpuesto el recurso de queja ante el agente que determinó la reserva o el no ejercicio de la acción penal, deberá remitirlo dentro del término de 72 horas contados a partir de su recepción, con un informe y con las constancias originales tratándose de no ejercicio, y copias certificadas tratándose de reserva que integren la averiguación respectiva a la Sala Constitucional para que ésta dicte la resolución correspondiente.

El agente del Ministerio público deberá conservar los originales de la averiguación previa, únicamente en la hipótesis de la reserva, para que en el supuesto de que aparecieren elementos suficientes para consignar, lo haga de inmediato ante el juez competente, dando aviso a la Sala Constitucional para los efectos legales correspondientes, que podrían ser: dictar una resolución de sobreseimiento, que diera por concluido el procedimiento iniciado con motivo de la queja.

El informe del agente del Ministerio Público no es otra cosa que la argumentación fundada y motivada de por qué se terminó o resolvió reservar la averiguación o no ejercer la acción penal. Tomará la forma de una contestación a la queja interpuesta.

Tratándose del recurso de inconformidad, una vez recibido por el juez que dictó el sobreseimiento, lo remitirá a la Sala Constitucional con las constancias originales que integren la causa respectiva para que dicte la resolución correspondiente.

En cualquiera de los supuestos mencionados, la resolución de la Sala podrá ser de confirmación, de revocación, modificación. Serán de confirmación cuando la Sala esté de acuerdo con la determinación del Ministerio Público; de revocación cuando considere que existen los elementos para consignar o ejercer la acción penal y, de modificación cuando considere que es necesario desahogar ciertas diligencias a fin de perfeccionar la averiguación y dictar la resolución respectiva.

El Artículo 323-A no señala término al juez para la citada remisión, sin embargo, utiliza la expresión "Sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad", por lo que consideramos que también deberá serlo dentro del término de 72 horas contadas a partir de la recepción del recurso, tomando en cuenta el principio general de derecho que señala: "donde hay la misma razón debe haber la misma disposición."

Publicada la reforma, el procurador general de justicia giró la Circular No. SP/001/2001, a los subprocuradores regionales de justicia y agentes del Ministerio Público investigadores, adscritos y conciliadores con la finalidad de remitirles la

Gaceta Oficial correspondiente e instruirlos en el debido cumplimiento de dicha reforma. En la parte relativa el procurador ordenaba:

1. Los agentes del Ministerio Público investigador, extremarán el cuidado para cumplir fiel y debidamente las obligaciones precisadas en el Artículo 60 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, especialmente en cuanto concierne a la integración cabal de la averiguación penal previa. Aun cuando no sería posible establecer un tiempo preciso para tal integración y determinación, procurarán hacerlo a la brevedad posible, a fin de evitar rezagos por negligencia.
2. No deben dejar que los secretarios lleven, sin la vigilancia y debido control, la integración de las indagatorias. Las facultades y atribuciones de aquéllos están perfectamente especificadas en las siete fracciones del Artículo 67 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, vigente, y a ellas deben circunscribirse.
3. Las determinaciones de ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la misma o reserva de la indagatoria, deben ser motivadas y fundadas, esto es, no basta relacionar hechos o transcribir declaraciones, pues por motivar debe entenderse razonar sobre por qué las pruebas recibidas son bastantes y suficientes para considerar que están satisfechos los presupuestos del Artículo 135 del Código de Procedimientos Penales, o en su defecto los del Artículo 132 del propio ordenamiento.

A trece años de distancia puede confirmarse que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia ha tenido como principal función, aunque no la única, resolver sobre las impugnaciones a las determinaciones del Ministerio Público de no ejercicio y reserva de la acción penal como puede observarse en los siguientes cuadros:

4. Impugnación de las determinaciones del Ministerio Público mediante los recursos de Inconformidad (Artículo 336) y Queja (Artículos 337-341)

Actividades de la Sala Constitucional durante los años 2001-2013.
Impugnaciones a las determinaciones del Ministerio Público
Recurso de queja

2001/ 55 asuntos en trámite

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	1	15	53	36	56	69	38	65	51	64	76	32	556
Resueltos	1	3	19	34	58	51	22	44	84	74	71	40	501

2002/ 31 asuntos en trámite

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	69	87	89	105	122	100	61	103	60	94	59	24	973
Resueltos	71	87	74	135	122	112	42	121	68	84	53	26	995

2003 / 55 asuntos en trámite

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	43	48	35	104	96	79	47	96	54	94	62	60	818

Resueltos	53	39	42	77	107	96	30	104	68	61	85	32	794
A. Directos	6	1	1	2	2	2	0	1	1	7	1	0	24
A. Indirectos	1	3	4	4	3	7	4	6	0	4	8	3	47

2004 / 55 asuntos en trámite

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Radicados	75	67	118	76	115	107	29	74	44	71	81	41	898
Resueltos	96	71	114	92	90	102	35	98	43	56	82	25	904
A. Directos	1	1	1	0	2	2	0	0	2	0	0	0	9
A. Indirectos	1	3	8	2	2	2	1	6	6	8	4	2	45

2005	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	78	65	98	98	71	98	68	75	59	52	50	42	854
Resueltos	93	75	86	102	70	83	64	94	83	53	53	23	879
En Trámite	34	24	36	32	33	48	66	47	23	22	19	38	422

2006	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	31	65	73	67	43	50	38	44	57	162	95	35	760
Resueltos	56	51	71	66	55	48	29	60	46	80	141	50	753

2007	Ene	Feb	Mar	Ab	May	Jun	Jul	Agost	Sept	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	63	79	102	72	93	73	44	77	71	78	69	30	851
Resueltos	75	76	106	86	87	80	44	67	79	81	68	19	868

2008	Ene	Feb	Mar	Ab	May	Jun	Jul	Agst	Sept	Oct	Nov	Dic	Tot.
Radicados	65	54	56	96	79	66	31	75	63	71	64	36	756
Resueltos	67	63	58	70	67	65	23	79	60	82	56	30	720

2009	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	61	45	62	53	52	38	15	34	26	32	40	16	474
Resueltos	74	42	62	57	47	45	13	32	27	29	37	14	479

2010	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	44	36	42	40	55	46	19	36	34	20	79	39	490
Resueltos	45	41	42	45	47	56	95	38	29	13	73	44	568

2011	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	39	42	46	67	66	61	25	45	34	38	43	24	530
Resueltos	52	37	48	59	67	66	28	43	36	38	40	23	537

2012	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	55	34	70	67	68	55	27	35	44	49	53	29	586
Resueltos	60	31	63	75	64	58	22	41	43	46	54	20	577

2013	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Radicados	60	45	40	75									220
Resueltos	70	53	38	67									228

Tabla- resumen de actividades de la Sala Constitucional durante los años del 2000 al 2012 y lo que va del 2013

AÑO	TOCAS RADICADOS
2000	(no tuvo actividades jurisdiccionales)
2001	484
2002	670
2003	810
2004	896
2005	849
2006	758
2007	852
2008	714
2009	474
2010	491
2011	529
2012	586
2013 (hasta abril)	220
TOTAL	8333

5. Nombramiento del procurador general de justicia

De conformidad con el primer párrafo del Artículo 52 de la Constitución Política del estado de Veracruz, la procuración de justicia está a cargo del Ministerio Público, órgano dependiente del Poder Ejecutivo, cuyas funciones se manifiestan en procurar y vigilar el cumplimiento de las leyes, ejercer las acciones contra los infractores de las mismas, así como las que tengan por objeto la efectiva reparación del daño causado y las que tiendan a la protección de los derechos de la víctima del delito.

La primera observación al contenido del párrafo citado, consiste en que el Ministerio Público depende del titular del Poder Ejecutivo, cuando por la naturaleza misma de sus funciones, la institución debe ser autónoma, y no depender de ningún poder.

Para precisar: ¿Qué debe entenderse por naturaleza de sus funciones? La investigación de los delitos y la persecución de los infractores de la ley. El problema consiste en que los delincuentes no sólo son los gobernados, sino también los administradores públicos y gobernantes, y como la investigación y la consecuente consignación a los tribunales se atribuye a una institución que depende directamente de un individuo, titular del Poder Ejecutivo federal o local, es muy probable que éste interviniera para presentar inocentes como delincuentes o inocentes a quienes verdaderamente son delincuentes. Por ello la entidad encargada de procurar justicia debe ser autónoma y sus resoluciones o determinaciones sujetos a la jurisdicción y sus integrantes a las responsabilidades respectivas.

Sobre el particular recordemos que el Artículo 42 de la citada Constitución dispone que el Poder Ejecutivo se deposita en *un solo individuo*, denominado Go-

bernador del Estado. Corolario de esto, es que el Ministerio Público depende de una persona que pueda obstruir, enrarecer, nublar o enturbiar su función y dar lugar a constantes inconformidades, dudas y hasta sospechas sobre la rectitud de la actuación del Ministerio Público.

Abundando sobre la necesidad de autonomía del órgano encargado de procurar justicia, es indispensable tener presente que quienes la invocan son o se consideran víctimas de delito, que han sufrido el ilícito por falta de seguridad, por la ineficiencia de la prevención del delito, por el fracaso de la anterior readaptación y actual reinserción social, y exigen como gobernados, que se les haga justicia, por lo que la actuación del Ministerio Público debe ser transparente, sin sospecha de influencia económica o política, sin consigna de ninguna clase, que pudiera pervertir la investigación correspondiente, aspecto que puede eliminarse, en gran medida, con la autonomía y en la designación de personas que cubran requisitos de profesionalidad y moralidad, es decir, no dependencia y desde luego, con las responsabilidades que deben hacerse efectivas al titular de la institución a través de procedimientos claros y sencillos.

Ministerio significa servicio o función que se manifiesta en un conjunto y diversidad de actos conectados entre sí para el logro de un objetivo o finalidad. En tanto que Público, es lo de la comunidad o sociedad. De aquí que unidas las expresiones citadas, el Ministerio Público es el servicio o función que se brinda a la sociedad consistente en vigilar el cumplimiento de la ley, para lo cual ejerce las acciones ya mencionadas.

Este servicio público se proporciona a través de la Procuraduría General de Justicia, entidad jerárquicamente organizada con unidad de mando, la cual está dirigida por el procurador de justicia e integrada, entre otros, por los servidores, que por brindar el servicio señalado, se denominan agentes del Ministerio Público, en sus diversas modalidades; auxiliares, investigadores especializados, conciliadores o adscritos, móviles, itinerantes, auxiliares municipales, visitadores y dictaminadores.

El Artículo 53 de la Constitución Política del estado dispone, como ya se indicó, que el Ministerio Público estará a cargo del procurador general de justicia, que para el ejercicio de sus funciones, contará con los subprocuradores, agentes, policía ministerial y demás personal necesario quienes estarán bajo su autoridad y mando directo, personal de confianza que sólo quien sea procurador puede nombrar ya que entre otras, esa es una facultad indelegable como lo dispone la fracción V del Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia que a letra dice:

Artículo 24. Son facultades indelegables del Procurador, las siguientes:

I. ... IV

V.- Nombrar, otorgar licencia o cesar en sus funciones, libremente, al personal de confianza de la institución.

Sobre el personal que sirve en la procuración de justicia, el Artículo 118 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, señala que la Procuraduría General de Justicia se integra de la siguiente manera:

Un procurador, subprocuradores, directores generales, directores, subdirectores, coordinadores, jefes de departamentos, agentes del Ministerio Público, policías ministeriales de la Agencia Veracruzana de Instituciones, peritos, oficiales administrativos y visitadurías, asignándole además, al procurador, una amplia facultad para crear otras dependencias y organismos, lo que se concreta en la larga lista del Artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial de 17 de noviembre de 2010, número extraordinario 367.

Del citado Reglamento deseo destacar los argumentos del considerando, relativo a los derechos de las mujeres y que dio lugar a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra las mujeres y la Unidad de Género, entre otras muchas oficinas, unidades y áreas.

Que mediante Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* del Estado número extraordinario 73 de fecha 5 de noviembre de 2010, se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que permite que sea el titular del Ejecutivo quien promueva las adecuaciones a la estructura orgánica de la Procuraduría para el cumplimiento de su objeto.

Que para el Gobierno de Veracruz, el respeto y fortalecimiento de los derechos de las mujeres ha sido el eje transversal y prioritario dentro de la administración; al igual que la implementación de campañas de concientización sobre la importancia de la erradicación de la violencia de género e intrafamiliar. De ahí que su atención es una tarea insoslayable que se contempla en el Plan Veracruzano de Desarrollo, dado que la situación de las mujeres veracruzanas amerita consideración especial.

Que debido a que la atención de las víctimas del delito es un tema prioritario, es inevitable impulsar y normar una política de protección a las víctimas, a través de un nuevo sistema de red de protección a éstas, para evitar, en consecuencia, su impunidad.

De ahí que, sea necesaria la creación de una Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres.

Que derivado de los acuerdos y circulares que ha emitido el procurador general de justicia en el ejercicio de sus funciones, se han creado áreas administrativas y agencias especiales del Ministerio Público para proporcionar atención expedita y eficaz en la investigación de los delitos y en la persecución de los delinquentes, que deben ser contempladas en el Reglamento de la Ley.

Que la Procuraduría General de Justicia debe contar con las unidades y áreas que le permitan hacer frente al reto que hoy plantea la Procuración de Justicia.

Por otro lado, al constituir un servicio público, un servicio al pueblo, se justifica que sean los poderes democrática o popularmente constituidos los que participen en el proceso de nombramiento del procurador general de justicia, dándole a cada Poder, Legislativo y Ejecutivo, una atribución precisa y una solución en caso de oposición entre los mismos para tal designación.

Asimismo, para asegurar la autonomía de la Procuraduría, tanto en el nombramiento como en la destitución del procurador, si se llegara el caso, deben participar ambos Poderes.

Así, considerando el peso democrático y político del Poder Legislativo, como órgano de representación popular, reflejo de la pluralidad de los complejos socia-

les, al Congreso corresponde ratificar el nombramiento de procurador hecho por el Poder Ejecutivo.

6. Requisitos para ser procurador

Adentrándonos al proceso para el nombramiento del procurador como titular de la dependencia, tal y como se encontraba el supuesto en la Constitución Política de 1917, y que pasó a la Constitución Política 2000, antes de la reforma, publicada en la Gaceta Oficial del 18 de mayo de 2011, se requerían las mismas condiciones exigidas para ser magistrado, señaladas en el Artículo 58 de la propia Constitución.

El precepto indicado contenía requisitos de carácter positivo y de carácter negativo. Los primeros se manifiestan en los verbos ser, haber, tener, poseer, contar y gozar; en tanto los segundos, se traducen en no haber, no pertenecer, no ser.

Así, las citadas fracciones del Artículo 58, indicaban:

- I. Ser veracruzano y haber residido en la Entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado; en ambos casos, ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos;"
- II. Tener, cuando menos, treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;
- III. Poseer, al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de cinco años, y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, o con experiencia profesional en la judicatura o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso;
- IV. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia;
- VI. Los demás requisitos que señale la ley.

Como puede observarse con la citada fracción VI terminaban los requisitos exigidos para ser magistrado y el párrafo siguiente establece prohibiciones específicamente para ser magistrados.

Debió distinguirse entre requisito y prohibición puesto que son dos conceptos diferentes. Por requisito se entiende las condiciones necesarias que deben cubrirse para lograr algo, en el supuesto ser magistrado o procurador; en tanto prohibición significa veto o impedimento para lograr, en el caso el nombramiento del magistrado.

Así, cuando el segundo párrafo del Artículo 53 de la Constitución Política de nuestro estado, disponía, que para ser procurador se debían reunir las mínimas condiciones exigidas, para ser magistrado se refería a las seis fracciones pero de ninguna manera a las prohibiciones.

Sin embargo, el párrafo de las prohibiciones dio lugar a que el nombramiento del procurador se politizara, cuando por las funciones de este alto servidor público, como son las de procurar justicia, debe estar exento de cuestiones partidistas.

Así, por diversas razones se presentaron varios problemas durante las dos últimas administraciones gubernamentales en Veracruz (2004-2010 y 2010-2016).

En el primer caso, la propuesta del gobernador para nombrar a Salvador Michel Rivera, fue rechazada; también la propuesta de Emeterio López Márquez, provocó oposición y posteriormente, en una votación confusa y turbia resultó designado.

Algo parecido sucedió al inicio de la administración 2010-2016, el Maestro Reynaldo Escobar Pérez, se mencionó para procurador y de inmediato se inició la oposición por considerar que al haber ocupado la Secretaría de Gobierno en el sexenio que acababa de terminar estaba impedido para ocupar el cargo.

Para solucionar el problema se nombró encargado de la Procuraduría, en tanto se aprobaba la reforma constitucional que acabó con la confusión y con la interpretación equivocada que se había producido.

Así en la Gaceta Oficial de 18 de mayo de 2011 se modificó el Segundo párrafo del Artículo 53 de la Constitución Política de la entidad precisando los requisitos para procurador.

El precepto dispone:

Artículo 53. ...

Para ser Procurador General de Justicia se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos y no tener ni haber tenido otra nacionalidad;

II. Tener, cuando menos, treinta años cumplidos al día de su ratificación por el Congreso;

III. Poseer, al día de su nombramiento, título de Licenciado en Derecho, con antigüedad mínima de cinco años, expedido por autoridad o institución legalmente constituida;

IV. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación o abuso de confianza lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

V. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución federal y la ley de la materia.

...

De esta manera se superó la discusión bizantina que provocó la reforma constitucional de 1997.

Conclusiones

Considero que por tratarse de una función del estado tan importante, y de un servicio público de enorme trascendencia para la sociedad en los requisitos para ser procurador de justicia, no debe proceder la dispensa, facultad del Congreso del estado que ha sido pésimamente ejercida y reiterar la propuesta de autonomía para la institución del Ministerio Público.

Bibliografía

- Adato, Green, "Victoria; Reforma Constitucional y Penal de 1996", UNAM, México, 2004.
- Álvarez Montero, José Lorenzo "Origen y Evolución del Ministerio Público en el Estado de Veracruz, Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Xalapa, Veracruz, México, 2011.
- ; "Marco Constitucional y Legal del Ministerio Público en Veracruz", Editado por el Centro de formación profesional, Procuraduría General de Justicia del Estado Libre y Soberano de Veracruz- Llave, Xalapa Veracruz, 2001.
- ; "El Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1824-2001", Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Veracruz, 2001.
- ; "Las Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz y sus Reformas 1825-2000", Universidad de Xalapa, 2000.
- ; "Hacia una nueva Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave"; Universidad de Xalapa, Xalapa, Ver., 1999.
- ; Revista Presencia, num. 75, año IV, Xalapa, Veracruz, enero 1993.
- Benítez Treviño, Humberto V., *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*, Porrúa, Segunda Edición, México 1994.
- Boletín, Órgano informativo mensual de la Procuraduría General de la República, Enero 2004, 94/12, México, 1994.
- Burgoa O, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, 5 ta edición, México, 2005.
- Carbonell, Miguel (coordinador), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*", UNAM, México 2004.
- Castillo Soberanes, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, UNAM, México, 1992.
- Castro Y Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, Porrúa, Décima edición, México, 2008.
- , *La Procuración de la Justicia Federal*, Porrúa, México, 1999.
- , *RÉQUIEM para el Ministerio Público en el Amparo*, Editorial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.
- Diccionario Especializados de los Grandes Civilistas, Editores libros técnicos, Edición Especial, México, 2006.
- Diccionario de la Lengua Española; Real Academia Española, vigésima primera edición, Madrid, 2001.
- Fioravanti, Mauricio; *Los Derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*; Trotta, Madrid, 1997.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público, tres ensayos y un epílogo*, Edit. UNAM, México, 2002.
- Flores Polo, Pedro, *Diccionario de términos jurídicos*, Tomo II G-Z, Cultural Cuzco S.A., Perú, 1980.
- Franco Villa, José; *El Ministerio Público*, Porrúa, México, 1985.
- García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Porrúa, México, 1996.
- García Ramírez, Sergio y Adato Green Victoria, *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*, Porrúa, 11 a edición, México, 2004.
- García Valdés; Rodolfo y otros; *Revista mexicana de Justicia*; Nueva Época, número 10, Procuraduría General de la República, México 2000.
- Gobierno Del Estado de Veracruz; Programa de Prevención Social del Delito y Participación Ciudadana, 2011.
- González De la Vega, René, y otros, *La Investigación Criminal*, Porrúa, Segunda Edición, México 2000.
- González Ruiz, Samuel y otros; *Seguridad Pública en México; Problemas, perspectivas y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, serie: Justicia, México, 1994.
- González Samuel, *El sistema de justicia penal y su reforma*, Fontamara, 2da. ed. 2006, México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, Décimo Segunda edición, México, 1998.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI*, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Senado de la República. LVI Legislatura, México, 1997.

- Labastida, Horacio; *Las Constituciones Españolas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- López Betancourt, *Glosario Jurídico Penal*, Editorial IURE, Colección glosarios jurídico temático, 2ª serie, Volumen 1, México, 2005.
- Mancilla Ovando, José Alberto, *Las Garantías Individuales y su aplicación en el Proceso Penal*, Porrúa, Séptima Edición, México, 1997.
- Martínez Garnelo, Jesús, *La Investigación Ministerial Previa*, Porrúa, 7 edición, México 2004.
- Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico General*, Tomo 2 (D-N), IURE, México, 2006.
- Moreno Hernández, Moisés y otros; *Revista Mexicana de Seguridad Pública; Órgano de difusión académica del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, No.2, Abril-Junio, México, 2000.
- Namorado Urrutia, Pericles; *Las Funciones Esenciales del Ministerio Público*, Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, Sistema Nacional de Seguridad Pública Academia Regional del Sureste, México, 2002.
- Ortiz Ortiz, Serafín; *Función Policial y Seguridad Pública*, Mc. Graw Hill, México, 1999.
- Pallares, Eduardo, *Diccionario Teórico y Practico del Juicio de Amparo*, Porrúa, 5 ta ed., México 1982.
- Pallares, Jacinto; *Organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*, Edit. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, México, 1874.
- Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, *Observaciones Sobre la Actuación de los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común en la Entidad*, 2004
- Sánchez Sandoval, Augusto; *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*; Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2000.
- Sandoval Ulloa, José G.; *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*; 2da. edi., México, 2000.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; *Documentos Constitucionales y legales relativos a la función judicial, 1810-1917*, Tomo II, Poder Judicial de la Federación, México 1997.
- Tena Ramírez, Felipe; *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, Décima Novena edición, Porrúa, S.A., México, 2005.
- Thompson Dennis F.; *La Ética política y el ejercicio de cargos públicos*; Edit. Gedisa, serie: política, Barcelona España, 1999.
- Torres Thomas, Lorenzo; *Seguridad Pública y Procuración de Justicia Jurídica*, núm. 27, Universidad Iberoamericana, México, 1997.
- Villanueva Castilleja, Ruth y Labastida Antonio; *La Procuración de Justicia al Servicio de la Víctima de Delito*; Ediciones Delma, México, 1999.

Legisgrafía

- Código Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Código Penal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013.
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
- Decreto que establece el Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, 2004.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2006.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2010.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, 2010.

La implementación del sistema procesal acusatorio en Veracruz

*Rebeca Elizabeth Contreras
César Augusto García Soberano*

Introducción

Con la evolución de la sociedad se ha observado que nos encontramos inmersos en un mundo cada vez más competitivo y globalizado, en el que hoy en día, tanto las organizaciones públicas como privadas de distintos sectores y de diferentes países, buscan innovar en sus productos, procesos, organización, servicios; los cuales en su conjunto se dirigen a la consolidación de una economía nacional fuerte, capaz de enfrentar los retos sociales preponderantes y, al mismo tiempo, insertarse de manera efectiva en la globalización.

Esta investigación se enfoca específicamente al análisis de los elementos organizacionales y la estrategia organizacional referida a la implementación del procedimiento penal acusatorio en Veracruz. Por tal motivo, se debe analizar si el liderazgo y la cultura organizacional se encuentran alineados bajo una estrategia institucional, que a su vez apoye el desarrollo de la innovación en todas las personas que participan en la operación institucional del sistema penal acusatorio. O en su defecto, si estos elementos (organizacionales) simplemente contienen una estrategia organizacional que no se vincula directamente con la innovación.

Muchos son los elementos que intervienen en el desarrollo de una implementación como es el proceso penal acusatorio, la cual en sí se puede considerar una innovación, sin embargo uno de los elementos más importantes es el modelo conceptual con el cual se asume esta transformación; a partir ello, deberán elaborarse las estrategias pertinentes para conseguir objetivos, metas, inversión para desarrollar programas y generar infraestructura.

Al hablar específicamente del objeto de estudio podemos mencionar que la operación del sistema penal acusatorio en Veracruz se realiza a través de instituciones de carácter público, cuyo funcionamiento se basa precisamente en las labores de: investigación, procesamiento y, decisión jurisdiccional de los hechos que se consideran constitutivos de delito. Al ser un pilar para la impartición de justicia asume, por ende, la responsabilidad de impulsar, apoyar y desarrollar sus actividades en beneficio de los actores del proceso penal.

Es precisamente en las instituciones públicas donde se visualiza la oportunidad de impulsar el valor del conocimiento para dar sustento al desarrollo de una

innovación en Veracruz, específicamente en el sistema penal acusatorio, por medio de la investigación, el desarrollo y la implementación efectiva.

Por lo tanto partimos de las siguientes interrogantes: ¿Los operadores del sistema penal en Veracruz asumen las implicaciones organizacionales en la puesta en marcha de la reforma procesal penal?, ¿en qué situación se encuentra la cultura y el liderazgo de las instituciones involucradas en el sistema procesal penal de Veracruz?

Es importante apuntar que este trabajo tiene una vertiente jurídica sustancial referente a la situación actual en que se encuentra la implementación de este nuevo procedimiento penal en Veracruz, en lo relativo a su marco legal, fundamentalmente constitucional y a la adecuación que el legislador veracruzano realizó con motivo de la reforma de 2008, de lo cual nos ocuparemos en la primera parte de este texto.

Finalmente, debemos apuntar los límites teóricos, espaciales y temporales de esta investigación. En lo que respecta a los límites teóricos, el área a la cual se dirige esta investigación es a la organización, de manera precisa en aspectos relacionados con cultura organizacional y liderazgo; así como en los aspectos básicos del procedimiento penal acusatorio adversarial.

Como límite espacial, es pertinente indicar que se realizó esta investigación en la ciudad de Xalapa, Veracruz, específicamente con personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz (PGJE) y el Poder Judicial del Estado de Veracruz (PJEV), así como integrantes de la Defensoría Pública del Estado. Como límite temporal asumimos el período que va de marzo 2012 a octubre 2013, donde se presentan los resultados preliminares.

1. Marco legal del sistema procesal acusatorio en México

La denominada reforma constitucional de seguridad y justicia fue aprobada, tanto por el Congreso de la Unión como por la mayoría de las Legislaturas de los estados, y promulgada el 17 de junio de 2008, reformando los numerales 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 fracciones XXI y XXIII, 115 fracción VII y 123 apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

A partir del 19 junio de 2008, se concedió un plazo de 8 años para que todos los estados de la república implementen el sistema procesal penal acusatorio adversarial, lo que ha implicado un proceso de transformación importante en la operación, cultura y marco legal del sistema de justicia en México.

En Veracruz, se lleva a cabo dicha transformación y poco a poco, se han establecido diversos elementos básicos para su operación, tales como el nuevo Código Procesal Penal del Estado que actualmente (octubre 2013) se aplica sólo en dos distritos judiciales: Xalapa y Córdoba.

Es importante considerar que a pesar de que se encuentra en una etapa de implementación, las disposiciones sobre este nuevo procedimiento penal ya están vigentes desde el 2008 en la Constitución federal, por lo que es obligación de los operadores garantizar los derechos que la propia Constitución señala tratándose de dicho procedimiento. A partir de dicha reforma, en Veracruz se reformó la Constitución política del estado, por lo que se adicionaron cuatro párrafos a su

Artículo 4, relativo a los principios esenciales del proceso penal acusatorio, publicado en la Gaceta Oficial (número 246) de fecha 11 de Mayo del 2011.

Asimismo, entró en vigor el Código 574 de Procedimientos Penales para el estado de Veracruz en fecha 11 de mayo de 2013. Al día siguiente (12 de mayo) también entró en vigor, en forma gradual, la Ley número 573 de Ejecución de Sanciones y Reinserción para el estado de Veracruz.

El Consejo Consultivo para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el estado de Veracruz se instaló el 12 de noviembre de 2009, y a partir de ese momento ha operado con la finalidad de implementar el nuevo sistema de justicia, con base en las directrices que la Secretaría Técnica (SETEC), a nivel federal, ha establecido.

A raíz de la reforma del sistema procesal penal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008), se establece en México, el sistema procesal acusatorio adversarial que responde a principios procesales distintos a los del sistema mixto, con énfasis en aspectos inquisitoriales, que hasta la fecha se sigue utilizando en el país.

El procedimiento penal mixto (denominado por algunos inquisitorial), que ha imperado en México, se caracteriza por ser cerrado, secreto, con nula transparencia, en él impera el monopolio de la acción penal, ejercido por el Ministerio Público; la víctima es invisible y existe una escasa o nula protección para ella, persiste la presunción de la culpabilidad (al menos de hecho) y la obligación de mostrar la inocencia recae en el inculpado, es un sistema burocrático y, generalmente, corrupto. Mientras que el sistema acusatorio tiene la aspiración de ser más ágil, por la posibilidad de salidas alternas al proceso, menos corrupto, más transparente; en él operan la oralidad, la contradicción y la posibilidad de equilibrar la intervención de las partes (incluido por supuesto el Ministerio Público), con una visibilidad y protección importante de la víctima, se sustenta en la presunción de inocencia.¹

Antes del 2008 ya había algunos estados de la república que incorporaron el sistema acusatorio adversarial (en distintas modalidades) a sus modelos de justicia. En Veracruz se insertaron los juicios orales sumarios en el Código Procesal Penal de 2004, disposiciones que el 10 de mayo de 2013 fueron derogadas, y que resultaron en prácticamente letra muerta en la entidad. Ha corrido mejor suerte el procedimiento de responsabilidad juvenil, incorporado en la Constitución federal en 2006 y que dio lugar a la Ley de Responsabilidad Juvenil de Veracruz, que entró en vigor el 11 de octubre de 2007, en el cual se ha venido operando el sistema procesal acusatorio adversarial, con no pocos problemas de capacitación e infraestructura que, con el paso del tiempo, se tratan de solventar de la mejor manera posible.

1 Contreras López, Rebeca E. y Contreras López, Miriam E. "Seguridad y justicia: la reforma penal en México", Revista Letras Jurídicas, Núm. 26 (Julio-Diciembre 2012), Xalapa, Veracruz: Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Universidad Veracruzana, p.p. 17 a 29.

2. Principios constitucionales del procedimiento penal

Es necesario señalar que existe un sistema penal constitucionalmente establecido, ello implica que la Constitución mexicana reconoce expresamente derechos y libertades para todos los individuos, lo que constituye un límite al ejercicio del poder punitivo del estado.²

En el sistema penal, desde luego, deben incluirse tanto la parte sustantiva, como la procedimental. Así tenemos, en líneas generales, que los principios constitucionales que regulan el sistema penal, comprenden:

- El sistema de protección constitucional de los derechos humanos.
- Los principios relativos al aspecto sustantivo del enjuiciamiento criminal.
- Los derechos y garantías procesales que permiten legitimar la intervención del estado en la esfera personal de los involucrados en el proceso.

Porque es bien sabido que:

La finalidad del sistema de justicia penal es investigar un hecho y verificar si éste constituye o no un delito, pero ello no implica que puedan emplearse cualquier tipo de medios para obtener, a toda costa, el conocimiento de esa realidad. Cualquier sistema de justicia penal, legalmente instituido, se enfrenta a la necesidad de armonizar, por un lado, el interés en la búsqueda de la verdad y, por otro, el interés del procesado en la salvaguarda de sus derechos individuales.³

En este sentido, es relevante considerar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011) incorpora la necesaria protección de la persona humana ante cualquier acto de autoridad, considerando no únicamente las normas vigentes en el país, sino también todos los acuerdos y tratados internacionales suscritos por México (Artículo 1 CPEUM), ello ha implicado un cambio paradigmático en la operación del proceso penal mexicano, ya que se privilegia la necesaria protección de los derechos humanos frente a la legalidad.

Es importante precisar que los problemas que enfrenta el sistema de justicia no son pocos, antes y después de la reforma de 2008, ya que la situación que da origen a la reforma del proceso penal era verdaderamente dramática y aunque, como afirma Carbonell, no existió un diagnóstico preciso por parte de quienes propulsaron dicha reforma, existen investigaciones diversas que han dado cuenta de la situación crítica en la que se encuentra (aún hoy) el sistema de justicia penal en México.⁴

Aquí es conveniente aclarar que, por un lado, tenemos los motivos de la reforma y esas graves carencias e inconsistencias del sistema tradicional penal mexicano y, por otro, lo que ha ocurrido con la introducción del nuevo modelo

2 Azzolini Bincaz, Alicia (2012). El sistema penal constitucional (El laberinto de la política criminal del Estado mexicano), México: Ubijus, colección sistema acusatorio, p. 9.

3 Morales Brand, José Luis E. "La libertad personal en el sistema de justicia penal acusatorio adversarial" Revista Alter, Año 1, núm. 2, julio-diciembre 2010, México, SLP: Universidad del Centro de México, p.p. 37 a 59. (p. 44).

4 Carbonell, Miguel (2010). Bases constitucionales de la reforma penal, México: UNAM, IJ, Gobierno del estado de Chihuahua.

procesal que también introduce retos y expectativas aún no cumplidas. En este trabajo nos enfocamos a este segundo aspecto.

En 2008, este nuevo procedimiento se introduce en forma general en la Constitución mexicana, ya que previamente se regulaba sólo para adolescentes (Artículo 18 constitucional). Actualmente el Artículo 20 de la propia Constitución contiene un apartado especial (apartado A) para regular los principios que rigen el sistema procesal acusatorio. Este Artículo establece que:

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

En el apartado A de la Constitución federal se explican los elementos básicos del procedimiento tales como la finalidad del proceso, la participación del juez y sus responsabilidades, reglas de ofrecimiento y valoración de prueba, la culpabilidad como pivote de la responsabilidad penal, siempre con el respeto debido a los derechos fundamentales.

Al inicio del propio Artículo 20 se indica que los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación son la base de este modelo procesal.⁵

Es importante señalar que estos principios son acordes a los documentos internacionales que México ha suscrito en esta materia y que son, básicamente: acceso a la justicia, presunción de inocencia y legalidad, debido proceso, prohibición de prueba ilícita, irrenunciabilidad al derecho de defensa, publicidad del proceso, derecho a recurrir a mecanismos jurídicos que garanticen el respeto a los derechos humanos.⁶

Acorde a esta reforma el Artículo 4 de la Constitución política para el estado de Veracruz, en los cuatro párrafos adicionados en 2011, establece que:

En materia penal el proceso será acusatorio y oral. Se registrará por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, evitar que el culpable quede impune y asegurar que se reparen los daños causados por el delito.

Toda persona es inocente en tanto no se le declare culpable mediante sentencia del juez de la causa que no haya conocido el caso previamente, y ante quien se desarrollará todo el juicio, incluyendo el desahogo y valoración de pruebas. Esta función judicial de ninguna manera será delegable. Cualquier prueba obtenida en violación de derechos fundamentales será nula.

Habrán jueces de control que garanticen los derechos de los imputados y de las víctimas y decidan sobre las medidas cautelares en los términos de la ley de la materia. La prisión preventiva sólo procederá cuando otras medidas no sean suficientes en los términos de las leyes.

La legislación ordinaria preverá medios alternos para la solución de controversias, y los requisitos para su aplicación. El Estado organizará el servicio de defensoría pública que deberá contar con calidad y profesionalismo, especialmente en la defensa de los justiciables pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Con esta reforma se plantean las obligaciones específicas que las autoridades veracruzanas, involucradas en la implementación y operación del procedimiento penal acusatorio adversarial, deben observar al legislar, supervisar, aplicar, evaluar este nuevo procedimiento, todo ello en aras de una procuración e impartición de justicia acorde al marco constitucional del estado mexicano.

Es decir, el constitucionalista veracruzano procuró acoger los aspectos básicos del sistema procesal acusatorio adversarial, sin caer en una repetición innecesaria de los elementos que ya la Constitución federal introdujo en 2008.

Es importante señalar que el procedimiento penal acusatorio implica un cambio estructural en el modelo procesal, ya que el juez se convierte en un actor pasivo, respecto de la carga probatoria, está rígidamente separado de las partes y su resolución será con base en su libre convicción (libre valoración de la prueba); las

5 Para una revisión de estos principios consultar: Contreras López, Rebeca E. (2009). "Principios generales del proceso penal" en Revista Letras Jurídicas, año 10, núm. 20, Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana, p.p. 143 a 158.

6 Morales Brand, José Luis Eloy, Hacia una reforma del sistema de justicia penal en México y en Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, p.p. 79 y 80.

partes contienen en el juicio en igualdad para lograr la contradicción.⁷ Las audiencias serán orales y públicas lo que ayudará a transparentar el proceso.

3. La implementación del sistema penal acusatorio en Veracruz

3.1. Avances en Veracruz

En el año 2012 se discutieron diversos documentos con la finalidad de presentar el nuevo Código Procesal Penal para Veracruz. Una base importante fue el Código Modelo para dicho procedimiento que la Secretaría Técnica ya había enviado a las distintas entidades. En febrero de ese año se elaboró un proyecto de investigación para la Secretaría Técnica del estado de Veracruz, en donde académicos de la Universidad Veracruzana, participamos con la finalidad de coadyuvar en este proceso de implementación.⁸

A raíz de dicho proyecto se realizó, los últimos días de marzo de 2012, el seminario “Transformación del sistema de justicia penal en Veracruz” con la participación de personal del poder judicial del estado, procuraduría de justicia, académicos, abogados postulantes y estudiantes.

En esa misma fecha se aplicaron encuestas y se desarrollaron grupos focales con personal de la Procuraduría de Justicia del Estado, Poder Judicial de Veracruz y abogados postulantes, con la finalidad de identificar los retos a que se enfrenta el estado de Veracruz ante esta transformación procesal penal.

Pese a todo, el proyecto de investigación no se llevó a cabo y a los pocos meses se presentó la iniciativa del Código Procesal Penal para el estado de Veracruz que, en su discusión sufrió pocas variantes, y entró en vigor el pasado 11 de mayo de 2013; señalando que su vigencia sería pulatina en todo el territorio veracruzano. Una vigencia que hoy en día es un tanto incierta, ante la inminente promulgación de un Código Procesal Penal único para toda la República Mexicana.

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal es la encargada de apoyar este proceso en todas las entidades del país. En el caso de Veracruz, los avances han sido lentos y hasta fines de 2010 fue cuando se inició una gestión más decidida, sin embargo, se han observado diversas dificultades en la reciente puesta en marcha de este sistema procesal en la entidad veracruzana.

Así tenemos que en el informe de la SETEC para 2010 y 2011, Veracruz no recibió apoyo, vía subsidio, en infraestructura y equipamiento.⁹ En ese período se aprobó un proyecto de modelo de gestión para Veracruz, relativo al eje de reorganización institucional.

7 Reyes Loaeza, Jahaziel (2012), El sistema acusatorio adversarial (a la luz de la reforma constitucional), México: Porrúa, p. 8.

8 Específicamente académicos del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.

9 Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, etapa 1, p. 107. <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa1>

En el informe relativo a la etapa 2, entre enero y junio de 2012, no se realizaron cursos (impartidos por SETEC) de capacitación para operadores del sistema de justicia penal en Veracruz. En este periodo se apoyaron en todo el país, vía subsidio, 25 proyectos para el eje de reorganización institucional con un monto de casi 83 millones de pesos, entre ellas Veracruz. En el mismo periodo (enero-junio 2012), en el eje de infraestructura y equipamiento se apoyaron 79 proyectos de equipamiento y utilización de TIC, por casi 200 millones de pesos y otros 6 en relación a infraestructura con un monto de más de 6 millones, en ninguno de los 85 proyectos estuvo incluido Veracruz.¹⁰

Entre 2011 y primer semestre de 2012, Veracruz recibió un poco más de 15 millones de pesos, como puede constarse en el informe citado (etapa 2). En la etapa 3, entre el 1º de julio y el 30 de noviembre la SETEC realizó comentarios al anteproyecto de Código de Procedimientos Penales para el estado de Veracruz.¹¹ Este Código fue aprobado el 6 de septiembre de 2012, por la legislatura de Veracruz.

En 2012 Veracruz recibió más de 8 millones por 3 proyectos, dos de reorganización institucional y uno de difusión. Aunque uno de los objetivos institucionales de SETEC, en esta tercera etapa, era evaluar el grado de avance en la implementación del sistema procesal en las entidades, hasta el cierre de 2012 no se presenta información al respecto. Es importante resaltar que en el análisis de esta información se observa que los montos recibidos en el estado de Veracruz, por subsidio de SETEC, son bastante bajos respecto de otras entidades. En 2013 Veracruz se encuentra en la etapa de operación parcial del sistema, ya que este modelo procesal y el Código Procesal Penal de la entidad se encuentra vigente sólo en los distritos de Xalapa y Córdoba.

Es interesante reflexionar sobre la siguiente anécdota que narró Álvaro Vizcaíno (INACIPE), al hablar de la oralidad en los procedimientos penales de Veracruz, en Boca del Río, Veracruz.

Desde hace unas semanas en que gentilmente fui invitado a participar en el Seminario sobre la oralidad en los Procedimientos Judiciales convocado por la Universidad Villa Rica, el Poder Judicial del Estado de Veracruz y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, me di a la tarea de localizar el texto de la reforma penal en Veracruz.

Después de intentar la búsqueda en las bases de datos de compilación jurídica de la Suprema Corte de Justicia, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Congreso del Estado de Veracruz, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, la sección de Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal no apareció. Y esto no solamente sucedió con el Código de Procedimientos Penales. Ni siquiera la versión electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que suele ser la página más actualizada de todas, tiene al día el Código Penal de Veracruz. La última reforma fue del 4 de julio, y la versión del Instituto de Investigaciones Jurídicas está actualizada al 31 de mayo de 2007.

10 <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa1> p.p. 46 a 52.

11 <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa3>. p. 14.

El único resultado exitoso fue en la página web del Gobierno del Estado de Veracruz, después de seguir una laberíntica ruta que implica acceder a la Secretaría de Gobierno, buscar en la sección gacetas y, después, enfrentarse a una lista de más de 30 archivos que, por cierto lleno de errores, segundo juicio oral efectuado en Xalapa, no tienen un nombre claro que permita identificarlos, sino una serie de números y letras que representan dos opciones: uno, descifrarlos y decodificarlos o dos, abrir una por una, hasta encontrarla.¹²

En contraste, las autoridades veracruzanas manifestaron su beneplácito por los avances en dicha implementación.

Xalapa, Ver., 22 de octubre de 2012.- El procurador de Justicia del Estado, Amadeo Flores Espinosa, informó este lunes que en sólo un año, Veracruz pasó de su etapa inicial al tercer nivel en el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal, lo que implica el avance más importante registrado en el país para este periodo.¹³

Además,

Veracruz cumple en la aplicación del nuevo sistema de justicia penal, ya que es un instrumento de gobernabilidad que exige trabajar con responsabilidad y sentido común, desempeñando un compromiso firme con la sociedad que exige una justicia alejada de la simulación y la ineficiencia, aseguró el procurador General de Justicia, Felipe Amadeo Flores Espinosa, al inaugurar el seminario *Transformación del sistema de justicia penal en Veracruz*, en representación del gobernador Javier Duarte de Ochoa.¹⁴

Esto es sólo un acercamiento a lo que se vive en la entidad, información oficial por un lado, que parece bastante satisfactoria y, por otro, una percepción más bien negativa de estos primeros pasos en la implementación del sistema penal, así como de la operación en las primeras audiencias orales, como más adelante se señalará. Sin duda, la operación del procedimiento mejorará pero es importante no quitar la vista de los avances y retrocesos que permitan construir un procedimiento penal acorde a los tiempos actuales de imparcialidad, transparencia y profesionalismo, así como de respeto a los derechos humanos.

3.2 Las primeras audiencias orales

Una de las finalidades de los juicios orales es su publicidad, dar a conocer su desarrollo y permitir que el público se forme una opinión sobre la función de los operadores del sistema procesal. Es evidente que cualquier transformación implica un reto formidable, más aún cuando se trata de un sistema tan complejo como es el de la justicia penal. Sin embargo, en Veracruz se han observado diversos “descalabros” en las primeras experiencias. De las cuales sólo presentamos algunos comentarios.

12 Ponencia presentada en el Seminario sobre la oralidad en los procedimientos judiciales, organizado por la Universidad Autónoma de Veracruz, Villa Rica; el Poder Judicial del Estado de Veracruz y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en Boca de Río, Veracruz, los días 4 y 5 de septiembre de 2007.

13 En sólo un año, pasamos de la etapa inicial al tercer nivel. Avance sustancial de Veracruz en nuevo sistema de justicia penal: PGJE. <http://www.comsocialver.gob.mx/2012/10/22/avance-sustancial-de-veracruz-en-nuevo-sistema-de-justicia-penal-pgje/> consultado 20 de octubre 2013.

14 Cumple Veracruz con la implementación del nuevo sistema de justicia penal: PGJ. Xalapa, Ver., 29-Mar-2012. VRed consultado 20 de octubre 2013.

Respecto de la primera audiencia de control, en el distrito judicial de Córdoba, se informó:

Al realizarse este lunes 22 la primera audiencia de control de detención en el distrito judicial de Córdoba, el presidente del Colegio de Abogados de Córdoba 'Roberto Rincón Rebolledo', Juan José Colorado Aguirre, consideró que deben respetarse los horarios previstos, así como ampliar la capacidad de las salas para las audiencias, pues resulta insuficiente el acceso para sólo 18 personas.

Esta audiencia que forma parte de la etapa preliminar del proceso deja entre los litigantes la impresión de que "se notó improvisación y una tardanza injustificada, tanto para las personas que intervienen de manera directa, como la defensa, la parte acusadora, el fiscal, pero pues también por respeto a la gente que va, cumplir esas formalidades será importante en el futuro".¹⁵

Y en el distrito judicial de Xalapa:

La falta de preparación relativa al nuevo sistema penal acusatorio, tanto de la Policía Ministerial como de la Procuración de Justicia, fue evidente al ser liberado por segunda ocasión un presunto delincuente, expuso el presidente del Foro de Abogados, Vito Lozano, luego de la realización de un segundo juicio oral el martes. Fue la Magistrada Sara Hilda Beltrán quién, al dar el veredicto, comentó que los agentes aprehensores violaron flagrantemente el Artículo 77 del Código Proceso Penal, pues no debieron entrevistar a la persona detenida, sino exponerle que tienen "derecho a permanecer callados", pero la Policía Ministerial sigue interrogándolos como antes. El presidente del Foro de Abogados también criticó que la Sala no está lista para recibir audiencias grandes, porque esta vez acudieron unas 70 personas y sólo pudieron entrar 30, quedándose fuera las demás.¹⁶

Es importante considerar que esas apreciaciones pueden ser parciales, aunque si analizamos el proceso seguido hasta la fecha, son fácilmente entendibles. Existe resistencia al cambio de los protagonistas de la reforma procesal, hay un avance extremadamente lento en el proceso que más pareciera una imposición legal que una transición hacia un sistema del que se espera mayor transparencia, agilidad y justiciabilidad, todo ello en beneficio de los ciudadanos pero también de los servidores públicos y participantes en el sistema procesal penal.

Ante la inminencia de este cambio, nos dimos a la tarea de indagar cuál es la percepción de los operadores del procedimiento penal en Veracruz. Nuevamente la visión puede ser parcial, pero si contextualizamos el análisis en todos los diferentes elementos que hemos tratado de presentar, esa visión subjetiva de los operadores resulta altamente provechosa para encauzar la transición que se vive en el estado de Veracruz.

15 Improvisaciones en la primera audiencia de juicios orales: abogados. El Sol de Córdoba, 24 de julio de 2013, Alejandra Guzmán Pulido. <http://www.oem.com.mx/elsoldecordoba/notas/n3063998.htm> consultado 20 de octubre 2013.

16 Lleno de errores, segundo juicio oral efectuado en Xalapa, 4 de julio 2013 en <http://www.radio-ver.info/n.php?id=91350> consultado 20 de octubre 2013.

4. Los retos de la transformación del sistema penal

4.1 Delimitación metodológica

Partimos de la existencia de dos enfoques en la investigación: cuantitativo y cualitativo.¹⁷ El primero, explica la realidad a partir de variables cuantificables y se preocupa por establecer la relación entre variables o aspectos significativos del problema. El segundo se detiene en aspectos significativos que describen percepciones, emociones y sentimientos, por lo que los significados cualitativos nos ayudan a encontrar explicaciones profundas de hechos o situaciones concretas.¹⁸

En esta investigación optamos por utilizar ambos enfoques a través de dos instrumentos específicos, para el enfoque cuantitativo, la encuesta; y para el cualitativo, el grupo focal.

En la investigación una de las técnicas más utilizadas es la encuesta. Es importante precisar que “una encuesta es el conjunto de procesos encaminados a obtener una determinada información de una muestra representativa de una población, mediante un conjunto de preguntas”.¹⁹ En este enfoque cuantitativo nuestro interés se centró en el análisis de la cultura organizacional del sistema penal en Veracruz.

En el enfoque cualitativo, es importante precisar que a partir de un pequeño número de experiencias, incluso un sólo caso, se establecen categorías y significaciones que procuran explicar un fenómeno social. Generalmente, no se utilizan hipótesis previas pero sí se plantean diversas estrategias que garantizan la veracidad y confiabilidad de la investigación.²⁰

4.2 Cultura organizacional del sistema penal en Veracruz

La presente investigación se basa en el estudio realizado por Francisco Sepúlveda Laurence “El Modelo Competing Values Framework (CVF) y el diagnóstico de la cultura organizacional”,²¹ en donde se utilizó la metodología propuesta por Cameron y Quinn que utiliza el modelo Competing Values Framework; a través del cual se realiza un diagnóstico de la cultura organizacional dominante en las instituciones que operan el sistema penal en Veracruz.

Conforme al modelo, la cultura organizacional dominante se diagnostica con base en cuatro clases de culturas genéricas: a) Clan, b) Jerárquica, c) Ad-hoc y d)

17 Contreras López, Miriam E. Y otros. (2012). Técnicas de Investigación Jurídica, colección derecho y educación, Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana, CEDEGS.

18 Cfr. Hernández Sampieri, Roberto y otros, *Metodología de la investigación*, 5ª ed., Mc Graw Hill-Interamericana editores, Chile, 2006.. y De la Cerda Gastélum, José, *La estrategia de las latinas (la transformación de las empresas latinoamericanas para superar crisis económicas y ser globalmente competitivas)*, Lid editorial, México, 2009.

19 Bosch y Torrente citados por Igartua Perosanz, Juan José, *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*, Bosch. Barcelona, 2006, p. 231 y 232.

20 Cfr. Álvarez-Gayou Jurgenson, Juan Luis, *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*, Paidós, México, 2006. Y Kornblit, Ana Lía (coordinadora), *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos sociales*, 2ª ed., Biblos, Argentina, 2007.

21 Sepúlveda Laurence, Francisco. “El Modelo Competing Values Framework (CVF) y el diagnóstico de la cultura organizacional” en *Revista Economía y Administración*, diciembre 2004, núm. 63, Chile: Universidad de Concepción, p.p. 7 a 28.

Mercado. Los resultados del estudio permitirán conocer la situación actual en cuanto a la cultura que domina dentro del sistema penal en Veracruz. Esta tipología es la siguiente:

Cultura tipo clan: La organización es un lugar muy amistoso para trabajar y donde las personas comparten mucho entre sí, es en general como una familia. El tipo de liderazgo que predomina es el paternalista, y la organización es unida por la lealtad y la tradición. La organización premia el trabajo en equipo, participación y el consenso.

Ad-hoc (Adrocracia): Los miembros ven a la organización como un lugar dinámico para trabajar, de espíritu emprendedor y ambiente creativo. Los líderes son innovadores y tomadores de riesgo. La organización estimula la iniciativa individual y libertad de intelecto.

Jerarquizada: La organización es un lugar estructurado y formalizado para trabajar. El interés de los líderes de la organización es ser buenos coordinadores y organizadores, manteniendo una organización cohesionada, donde las reglas y las políticas juegan un rol preponderante.

Mercado: Es una organización orientada a los resultados, cuya mayor preocupación es realizar el trabajo bien hecho. Las personas son competitivas y orientadas a los resultados u objetivos. Los líderes son directivos exigentes y competidores a la vez. El éxito de la organización se sustenta en el ganar, siendo la reputación una preocupación cotidiana. En el clima de trabajo prima el control y sus miembros prefieren la estabilidad de la organización.

Esta metodología utiliza el instrumento OCAI (Organizational Cultural Assessment Instrument) aplicado a distintos miembros de la organización. Los resultados de este cuestionario permiten, por una parte, conocer el estado actual de la cultura organizacional dominante y por otra, la cultura como debería de ser en el futuro para enfrentarlo con éxito, la transición.

El instrumento OCAI consiste en un cuestionario de seis preguntas tipo, con cuatro subalternativas, cada una catalogada con las letras A, B, C, y D. Cada letra en el fondo, está relacionada a uno de los cuatro tipos de cultura dominantes descritas anteriormente. Frente a cada letra se encuentran a una columna en donde el encargado de responder el cuestionario, asigna un puntaje de 1 a 100 puntos entre estas cuatro alternativas, de acuerdo a cuán similar es cada una con su organización.

Un puntaje más alto significa mayor afinidad y la suma total de los puntajes debe ser 100. Una vez que se obtienen los puntajes se procede a calcular el promedio de puntos por cada una de las letras, sumando todos los puntajes de, por ejemplo, la letra A y dividir entre 6. Enseguida se procede a integrar los resultados del OCAI en el modelo CVF.

Cada cuadrante se divide en una línea recta de 45° que se numera de 1 al 100. Estos ejes indican el promedio obtenido por cada letra y mientras más cercana a 100 esté una organización en un cuadrante, se supone más cercana a ese tipo de cultura organizacional dominante.

Aplicación del instrumento. El instrumento OCAI utilizado para describir el perfil de la cultura organizacional dominante *actual* en el sistema procesal penal en Veracruz, fue aplicado en forma directa en las instalaciones de la Legislatura del estado de Veracruz y en la Casa de la Cultura Jurídica del Poder Judicial Federal con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz a un total de 84 encuestados, los días 29 y 30 de marzo de 2012, durante la realización del seminario “Transformación del sistema de justicia penal en Veracruz”. En ese mismo espacio se llevaron a cabo dos grupos focales de los que más adelante se hablará.

Para describir el perfil de la cultura *requerida* en el sistema penal en Veracruz, se aplicó el cuestionario a personal de mandos medios del PJEV, de la Defensoría Pública y del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad (CEDEGS); con el fin de conocer como los líderes de la organización consideran que debería ser la cultura, dentro del sistema penal en Veracruz, para lograr con éxito implementar la reforma del proceso penal acusatorio.

De acuerdo a la metodología propuesta por Cameron y Quinn, deben de existir dos cuestionarios separados, por tal motivo se aplicaron los dos instrumentos a personas de diferente nivel en la organización.

Fundamento Teórico. El sistema penal en Veracruz es una organización compleja, con características específicas y claramente diferenciadas de cualquier otro tipo de organización que condicionan su cultura organizacional: objetivos confusos y difíciles de medir; marcada diversidad disciplinar y cultural tanto interna como externa; diferencias entre los operadores, usuarios; y el personal de administración y servicios que dificultan la resolución de problemas. En suma, el entorno en el que se desarrolla el sistema penal en Veracruz es altamente complejo, cambiante y exigente.

La importancia estratégica de la cultura organizacional en cualquier tipo de organización e institución es evidente. No en vano es uno de los tópicos más recurrentes en las revistas especializadas en aspectos organizativos. Durante las últimas décadas, teóricos y prácticos han generado literatura sobre el constructo de cultura organizacional (Shein, 1988; Tierney, 1990; Bergquist, 1992; Cameron y Quinn, 2006; Alvansson y Sveningsson, 2007).²² Se ha relacionado la cultura de las organizaciones con su eficacia y eficiencia, su productividad, el compromiso organizativo, los estilos de gestión y liderazgo, con la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizativo, entre otros muchos conceptos, procesos y funciones organizativas.

La revisión teórica realizada (Hofstede, Neuijen, Daval y Sanders, 1990; Lakomski, 2001; Ogbonna y Wilkinson, 2003; Beugelsdijk, Koen y Noorderhaven, 2006),²³ muestra cómo la identificación de la cultura organizacional no constituye

22 Jaime Santana, Penélope y Araujo Cabrera, Yasmina. Clima y cultura organizacional: ¿dos constructos para explicar un mismo fenómeno? Consultado en documat.unirioja.es/descarga/articulo/2486886.pdf

23 Lakomski, G. (2001). “Organizational change leadership and learning culture as cognitive process” en *International Journal of Educational Management*, núm. 15, 2, p.p. 68-77.

una tarea sencilla. Los principales estudios realizados se desarrollan con base en diversas dualidades:

- Perspectiva macro-analítica vs. perspectiva micro-analítica: la visión macro-analítica considera la cultura organizacional como algo que pertenece al grupo, a la organización. En cambio, desde la perspectiva micro-analítica, la cultura organizacional debe entenderse como algo propio de los individuos.²⁴
- Perspectiva funcionalista vs. perspectiva crítica: desde la primera, la cultura organizacional se entiende como una variable organizativa y, por tanto, controlable por la gestión. Desde la perspectiva crítica se considera que la cultura organizacional cuestiona los fundamentos éticos y científicos de la perspectiva funcionalista. Se considera que los procesos de cambio organizativo son complejos y dependen de las condiciones organizativas en las que se desarrollan.²⁵
- Perspectiva tipológica vs. perspectiva dimensional: desde un punto de vista tipológico, la cultura organizacional se identifica con base en su comparación con las características estándares de algunos tipos de cultura básicos. En cambio, desde un punto de vista dimensional, la cultura organizacional se identifica a partir de variables agrupadas por dimensiones.

La cultura organizacional es un recurso que generalmente explica lo que otros recursos no pueden explicar sobre la situación de la empresa, se le considera como un recurso poco palpable, que puede llevar a la empresa a su desaparición o continuidad, por lo que la cultura organizacional es una parte fundamental en el desarrollo de rutinas organizativas (Camisón, 1997; Cuervo, 1993; Fernández, 1995; Oster, 1999).²⁶

Los resultados del instrumento aplicado sobre cultura actual arroja como resultado que la cultura dominante en el sistema penal en Veracruz con un porcentaje muy marcado es tipo cultura clan, con 70% de la opinión de los encuestados; seguida por la de tipo adhocrática con 14.16%; la cultura tipo jerarquía en tercera fuerza con 8.3% y; en cuarto lugar la cultura tipo mercado con 7.5%.

Este fenómeno se explica desde la perspectiva de las organizaciones dedicadas a la procuración de justicia; son complejas y diferenciadas de cualquier otro tipo de organización, ya que el entorno en el que se desarrollan es altamente complejo, cambiante y exigente.

Resultados cuantitativos. Los resultados del instrumento aplicado a los responsables de las áreas con el objetivo de medir la cultura *requerida* de la organización según sus mandos medios, expertos e investigadores, arrojó como resultado

24 *Ídem.*

25 Ogbonna, Emmanuel y Wilkinson, Barry. "The False Promise of Organizational Culture Change: A Case Study of Middle Managers in Grocery Retailing" en *Journal of Management Studies*, vol. 40, julio 2003, p.p. 1151-1178.

26 Hernández Calzada, Martín Aubert; Mendoza Moheno, Jessica y Taberero Urbieto, Carmen. Convergencias y divergencias de la cultura organizacional en empresas manufactureras. Consultado en http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icea/LI_gestion_factor_humano/hernandez_calzada_martin_aubert/convergencias_y_divergencias_de_la_co_en_empresas_manufactur.pdf

que el sistema penal acusatorio en Veracruz requiere una cultura tipo clan con un 33.98%; seguida por el tipo denominado jerarquía con 24.81%; en tercer lugar mercado con 21.88%; y por último, adhocracia con 19.58%.

En la cultura *requerida* se puede observar la falta de una cultura dominante. Por los mismo motivos mencionados sobre la complejidad en la cual está inmerso el sistema penal acusatorio en Veracruz.

La estrategia actual del sistema penal acusatorio en Veracruz se declara orientada hacia la innovación, es decir, responder a la reforma del sistema a nivel federal en su implementación para Veracruz. La innovación tiene mayor similitud con el tipo de cultura denominada adhocracia. La cultura organizacional tiene relación estrecha con la eficacia y eficiencia de la organización, así como la productividad, gestión y liderazgo, entre otros. Por lo tanto, la cultura es un gran soporte para la estrategia de cualquier organización. Esto implica que debe existir un grado positivo de alineación entre la estrategia y la cultura de la organización para aspirar a conseguir resultados sobresalientes con respecto a la competencia.

Lakomski identifica la cultura organizacional como una tarea no sencilla y muchas explicaciones se basan en dualidades;²⁷ situación que se presenta en la gestión de toda reforma, ya que una misma área requiere de diferentes tipos de cultura en su operatividad. Es más, el conjunto de la organización necesita diferentes tipos de cultura para operar. La propia administración puede requerir una cultura jerarquizada mientras que la procuración de justicia debería tender más hacia la adhocracia y mercado.

La cultura *actual* tiende de manera predominante hacia la cultura tipo clan, en un 70 %.

Para el objetivo de esta investigación existen suficientes elementos para afirmar que la cultura *actual* y la *requerida* coinciden en poner en su primera opción a la cultura de tipo clan, pero de ahí difieren en el orden de las otras opciones con respecto a los tipos de cultura; reafirmando que si bien la innovación en el sistema penal acusatorio coincide más con el tipo de cultura adhocrática, la de tipo clan es la que impera en el sistema penal de Veracruz.

La siguiente tabla muestra los resultados del instrumento OCAI de cultura *actual* y cultura *requerida* por la organización.

Tabla 1

Cultura Actual		Cultura Requerida		Brecha Cultural	
Clan	70	Clan	33.98374	Clan	-36.01626
Adhocracia	14.16666	Adhocracia	19.58841	Adhocracia	5.42175
Jerarquia	8.33	Mercado	21.88719	Mercado	13.58719
Mercado	7.5	Jerarquía	24.81707	Jerarquía	17.31707

Fuente: propia

27 Lakomski, *Op. cit.*

Figura 1

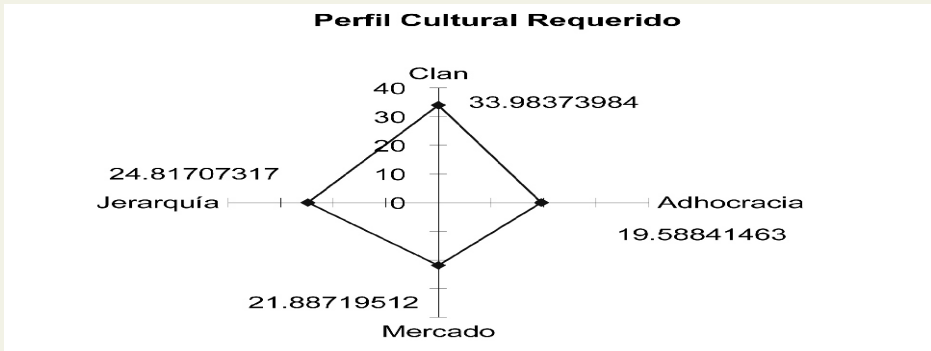
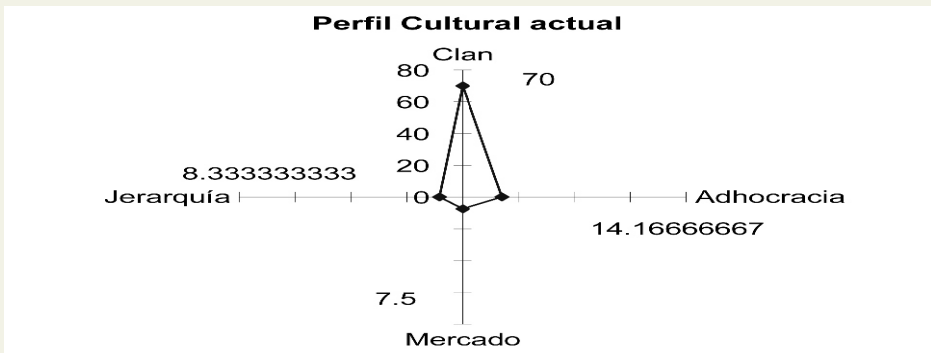


Figura 2



4.3 La visión de los operadores

Para la parte cualitativa decidimos utilizar la técnica de grupo focal que nos permite interactuar con diversas personas en una sola sesión. Se procedió a un muestreo al azar entre diversos informantes claves que participan en la operación del sistema penal en Veracruz. El objetivo fundamental fue recoger sus percepciones sobre el proceso de transformación del sistema procesal penal en Veracruz y la posibilidad de determinar los aspectos más significativos de este proceso para dichos operadores.

En este trabajo sólo se consideran los resultados de un grupo focal, integrado por seis personas tanto de la PGJE, como de quienes participan en calidad de defensores en el proceso penal.²⁸

El grupo focal se integró por tres mujeres y tres hombres, todos con educación superior en el área jurídica, tanto de licenciatura como de maestría. Personas que laboran en la PGJE, agentes del Ministerio Público y abogados postulantes en el área penal.

Se identificaron tres temas fundamentales:

²⁸ En otro grupo focal participaron también integrantes del PJEV, aunque por las limitaciones de este estudio no se consideran en los resultados.

- a. El proceso de transformación del sistema procesal penal en Veracruz.
- b. La necesidad de infraestructura para sustentar dicha transformación.
- c. El papel de la víctima u ofendido en el nuevo sistema procesal penal.

Se garantizó el anonimato de los participantes y, por tanto, se les concedió absoluta libertad para manifestar su opinión. Después de la transcripción de dicho instrumento se procedió al análisis del contenido y se encontraron diversas categorías de análisis. Es importante precisar que aquí únicamente se dará cuenta de algunas de ellas que nos parecen relevantes para presentar un análisis ulterior de las mismas.

Dichas categorías de análisis, todas relativas a la transformación del proceso penal, son:

- A. Resistencia al cambio.
- B. Legalidad versus legitimidad.
- C. Necesidad de capacitación tanto en el ámbito profesional, como cultural.
- D. Oportunidad en los tiempos del proceso de transformación.
- E. Organización institucional.

Definimos dichas categorías en los términos en que son percibidas por los actores del procedimiento penal que participaron en esta experiencia.²⁹

La **resistencia al cambio** la entendemos como la negativa de participar voluntariamente en el proceso de transformación por el “miedo”, “apatía”, “desinterés”, “resistencia” que muestran los involucrados en esta transformación en el estado de Veracruz.

La **legalidad** es el reconocimiento formal de la transformación en el marco legal tanto constitucional, como del estado de Veracruz. “Nos guste o no, estemos de acuerdo o no; ya es un mandato legal”. “Pero bueno, mientras no se venga abajo, tenemos que acatarlo”. Por su parte la **legitimidad** se refiere a la convicción de que la transformación es positiva para mejorar la administración e impartición de justicia en el estado y, es un beneficio para los justiciables. “...no es el camino seguir conservando un sistema que es fuente de reclamos sociales, de manera que considerar que se debe cambiar el sistema penal en Veracruz pues es congruente con indicaciones constitucionales”. “...el derecho es cambiante, constante, evolutivo, pero sin perder de vista el acceso a la justicia que sea realmente a beneficio de los justiciables, de los gobernados...”.

Posiblemente la referencia más frecuente fue respecto a la **necesidad de capacitación** que se percibe como la preparación tanto profesional, como cultural que deben tener los operadores del derecho, y que se asume más como una obligación personal que institucional. Se plantean los distintos papeles de los involucrados y cómo se requieren conocimientos, habilidades, actitudes distintas a las utilizadas en el procedimiento penal tradicional. Pero además, un punto sustancial, es “el cambio de paradigma”, entender que se trata de una cultura distinta.

29 El análisis teórico de estas categorías no será incluido en este trabajo, aunque se pone de relieve la importancia de la organización institucional ligada a lo ya desarrollado en el apartado de cultura organizacional.

“Cambiar de chip”. Ya que, “no solamente implica el conocimiento de la reforma...implica también una serie de valores intrínsecos”.

Respecto a la **oportunidad**, entendemos que existe una preocupación general sobre la “velocidad”, “los tiempos” de la reforma en el proceso de transformación en Veracruz. Se coincide en que los tiempos son “muy lentos”, que estamos “muy atrasados”, “cuando nos dimos cuenta ya estaba la reforma” y “no fue posible discutirlo”. “Tenemos que ponernos a trabajar pero en serio”. “Veracruz se tardó”. “Se tiene que trabajar a marchas forzadas”.

Finalmente la **organización institucional** se concibe como la interrelación de la estructura física y material con que cuentan las instituciones con las personas involucradas en la reforma. “La transformación debe ser integral”. “Se debe cambiar la cultura de las islas”, entendida como la de que cada quien hace lo suyo sin comunicarse con los demás. “...la negligencia y la falta de planeación estratégica en función del uso adecuado de recursos federales y estatales, para poder edificar la estructura orgánica de un juicio oral”. “...concurren en un proceso, instituciones de tan diversa capacidad y la capacidad no sólo tendrá que ver con infraestructura física, sino también con infraestructura humana”. “...vamos en distintas vertientes, como que somos muy regionalistas, pues yo soy procuraduría, pero yo no me quiero mucho con los del tribunal y el tribunal igualmente”.

5. Resultados

- Las autoridades veracruzanas, involucradas en la implementación y operación del procedimiento penal acusatorio adversarial, están comprometidas por mandato constitucional a legislar, supervisar, aplicar, evaluar este nuevo procedimiento penal para eficientar la procuración e impartición de justicia acorde al marco constitucional del estado mexicano.
- La Constitución veracruzana procuró acoger los aspectos básicos del sistema procesal acusatorio adversarial, sin caer en una repetición innecesaria de los elementos que ya la Constitución federal introdujo en 2008.
- En los medios de comunicación se advierte que en Veracruz, existen versiones encontradas sobre el proceso de implementación del proceso penal acusatorio adversarial. Por un lado, información oficial que parece bastante satisfactoria y, por otro, una percepción más bien negativa de estos primeros pasos en la implementación del sistema penal, así como de la operación en las primeras audiencias orales.
- La cultura *requerida* de la organización, según sus mandos medios, expertos e investigadores, arrojó como resultado que el sistema penal acusatorio en Veracruz requiere una cultura tipo clan con un 33.98%; seguida por el tipo denominado jerarquía con 24.81%; en tercer lugar mercado con 21.88%; y por último, adhocracia con 19.58%. Es decir, se espera un equilibrio entre distintos elementos de las culturas mencioandas.
- En la cultura *requerida* se puede observar que no existe una cultura dominante, lo que es acorde a la complejidad en la cual está inmerso el sistema penal

acusatorio en Veracruz. Aunque en la cultura *actual* aparece un rasgo predominante hacia la cultura tipo clan, en un 70 %.

- Las categorías de análisis, todas relativas a la transformación del proceso penal, resultantes de la investigación cualitativa son:
- Resistencia al cambio.
 - Legalidad versus legitimidad.
 - Necesidad de capacitación tanto en el ámbito profesional, como cultural.
 - Oportunidad en los tiempos del proceso de transformación.
 - Organización institucional.

Cada una de las cuales arroja elementos diversos que vale la pena considerar en esta transformación en que se encuentra inmersa la entidad veracruzana.

Fuentes

Bibliografía

- Álvarez-Gayou Jurgenson, Juan Luis, Cómo hacer investigación cualitativa. *Fundamentos y metodología*, Paidós, México, 2006.
- Azzolini Bincaz, Alicia (2012). El sistema penal constitucional (El laberinto de la política criminal del estado mexicano), México: Ubijus, colección sistema acusatorio.
- Carbonell, Miguel (2010). Bases constitucionales de la reforma penal, México: UNAM, IIJ, gobierno del estado de Chihuahua.
- Contreras López, Miriam E. Y otros. (2012). Técnicas de Investigación Jurídica, colección derecho y educación, Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana, CEDEGS.
- De la Cerda Gastélum, José, *La estrategia de las latinas (la transformación de las empresas latinoamericanas para superar crisis económicas y ser globalmente competitivas)*, Lid editorial, México, 2009.
- Hernández Calzada, Martín Aubert; Mendoza Moheno, Jessica y Tabernero Urbieto, Carmen. Convergencias y divergencias de la cultura organizacional en empresas manufactureras. Consultado en http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icea/LL_gestion_factor_humano/hernandez_calzada_martin_aubert/convergencias_y_divergencias_de_la_co_en_empresas_manufactur.pdf
- Hernández Sampieri, Roberto y otros, *Metodología de la investigación*, 5ª ed., Mc Graw Hill-Interamericana editores, Chile, 2006.
- Igartua Perosanz, Juan José, *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*, Bosch. Barcelona, 2006.
- Kornblit, Ana Lía (coordinadora), *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos sociales*, 2ª ed., Biblos, Argentina, 2007.
- Morales Brand, José Luis Eloy, Hacia una reforma del sistema de justicia penal en México y en Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Reyes Loaeza, Jahaziel (2012), El sistema acusatorio adversarial (a la luz de la reforma constitucional), México: Porrúa.

Hemerografía

- Contreras López, Rebeca E. (2009). "Principios generales del proceso penal" en Revista Letras Jurídicas, año 10, núm. 20, Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana, p.p. 143 a 158.
- Contreras López, Rebeca E. y Contreras López, Miriam E. "Seguridad y justicia: la reforma penal en México", Revista Letras Jurídicas, Núm. 26 (Julio-Diciembre 2012), Xalapa, Veracruz: Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Universidad Veracruzana, p.p. 17 a 29.
- Jaime Santana, Penélope y Araujo Cabrera, Yasmina. "Clima y cultura organizacional: ¿dos constructos para explicar un mismo fenómeno?" Consultado en documat.unirioja.es/descarga/articulo/2486886.pdf
- Lakowski, G. (2001). "Organizational change leadership and learning culture as cognitive process" en *International Journal of Educational Management*, núm. 15, 2, p.p. 68-77.

Morales Brand, José Luis E. "La libertad personal en el sistema de justicia penal acusatorio adversarial" *Revista Alter*, Año 1, núm. 2, julio-diciembre 2010, México, SLP: Universidad del Centro de México, p.p. 37 a 59.

Ogbonna, Emmanuel y Wilkinson, Barry. "The False Promise of Organizational Culture Change: A Case Study of Middle Managers in Grocery Retailing" en *Journal of Management Studies*, vol. 40, julio 2003, p.p. 1151-1178.

Sepúlveda Laurence, Francisco. "El Modelo Competing Values Framework (CVF) y el diagnóstico de la cultura organizacional" en *Revista Economía y Administración*, diciembre 2004, núm. 63, Chile: Universidad de Concepción, p.p. 7 a 28.

Internetgrafía

Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, etapa 1. <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa1>

Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, etapa 2. <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa2>

Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2012, etapa 3. <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=InformeRendicionEtapa3>.

Ponencia presentada en el Seminario sobre la oralidad en los procedimientos judiciales, organizado por la Universidad Autónoma de Veracruz, Villa Rica; el Poder Judicial del estado de Veracruz y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en Boca de Río, Veracruz, los días 4 y 5 de septiembre de 2007. http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=377:la-oralidad-en-los-procedimientos-penales-del-estado-de-veracruz-autor-alvaro-vizcaino-zamora&catid=37:alvaro-vizcaino-zamora&Itemid=171

Notas periodísticas

"En sólo un año, pasamos de la etapa inicial al tercer nivel. Avance sustancial de Veracruz en nuevo sistema de justicia penal: PGJE". <http://www.comsocialver.gob.mx/2012/10/22/avance-sustancial-de-veracruz-en-nuevo-sistema-de-justicia-penal-pgje/> consultado 20 de octubre 2013.

"Cumple Veracruz con la implementación del nuevo sistema de justicia penal: PGJ". Xalapa, Ver., 29-Mar-2012. VRed consultado 20 de octubre 2013.

"Improvisaciones en la primera audiencia de juicios orales: abogados". *El Sol de Córdoba*, 24 de julio de 2013, Alejandra Guzmán Pulido. <http://www.oem.com.mx/elsoldecordoba/notas/n3063998.htm> consultado 20 de octubre 2013.

"Lleno de errores, segundo juicio oral efectuado en Xalapa", 4 de julio 2013 en <http://www.radiover.info/n.php?id=91350> consultado 20 de octubre 2013.

Legisgrafía

Código 574 de Procedimientos Penales para el estado de Veracruz en fecha 11 de mayo de 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz.

Gaceta Oficial (número 246) de fecha 11 de Mayo del 2011.

Ley de Responsabilidad Juvenil de Veracruz.

Ley número 573 de Ejecución de Sanciones y Reinserción para el estado de Veracruz.

El desarrollo de los sistemas locales de control constitucional a partir de su articulación con el sistema federal: Análisis de la experiencia veracruzana

Manlio Fabio Casarín León

Planteamiento general¹

A trece años de la reforma constitucional realizada en el estado de Veracruz, mediante la cual se consagra el principio de supremacía constitucional local y se crean e introducen una jurisdicción especializada, así como sendos mecanismos para salvaguardar el texto fundamental, incluyendo la tutela de derechos humanos, el día de hoy asistimos a un fenómeno de expansión del derecho procesal constitucional local en más de 20 entidades federativas.

Si bien es cierto que en la mayoría de ellas se han realizado ejercicios de ingeniería constitucional asimétricos y diferenciados, incluyendo su legislación secundaria, la doctrina ha descrito con puntualidad sus características y sobre todo, ha coincidido en las posibilidades para su desarrollo a partir de una reinterpretación de los Artículos 1, 39, 40, 41, 105, 115, 116, 122, 124 y 133 de la Constitución General, mismos que permiten diseñar un modelo de federalismo judicial que tiene como objetivo legitimar la coexistencia –básicamente a partir de un modelo dual–, de un sistema integral, complementario y coadyuvante para la defensa constitucional en nuestro país.

No obstante lo anterior, los escasos asuntos sometidos al conocimiento de los órganos terminales en materia de control constitucional local,² nos revelan un problema de ineficacia estructural, difícilmente superable a partir del diseño normativo-institucional que actualmente presenta el Estado mexicano, incluyendo los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte y Tribunales Colegiados, los cuales han avalado en algunas de sus resoluciones, la constitucionalidad de los mecanismos de defensa de los textos supremos locales.

1 Parte de las reflexiones contenidas en el presente trabajo, se plasman en los artículos de mi autoría "Justicia constitucional local: retos y perspectivas" en la obra colectiva coordinada por Edgar Corzo, *I Congreso Internacional sobre justicia constitucional*, México, UNAM, 2009; "Derecho Procesal Constitucional Veracruzano" en Casarín León, Manlio Fabio y César I. Astudillo Reyes (Coords.) *Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010 y "El futuro del control constitucional local: comentarios a la contradicción de tesis 350/2009" en *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, No. 24 enero-junio 2011, pp. 309-319.

2 Tan solo por citar un ejemplo, en el estado de Veracruz se han substanciado 24 juicios de protección de derechos humanos de 2000 a la fecha, los cuales en su gran mayoría han sido sobreesidos por diversas causas establecidas en la ley reglamentaria.

Así las cosas, me parece que ha llegado el momento de reflexionar acerca de la construcción de propuestas integrales que nos permitan articular dentro del Estado mexicano, los mecanismos de control constitucional federal y locales. Articulación que deberá tomar en cuenta, necesariamente, aspectos como el relativo a la naturaleza de las resoluciones dictadas en ejercicio del control constitucional, incluyendo sus diferencias con las resoluciones judiciales ordinarias, aspectos relacionados con el principio de definitividad para acceder a la jurisdicción constitucional, y la observancia plena de los derechos humanos a partir del denominado “control difuso de convencionalidad/constitucionalidad”, tal y como lo ha señalado recientemente la Suprema Corte de Justicia, a partir de la condena al Estado mexicano realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el famoso caso “Radilla Pacheco”.³

De lo contrario, si decidimos continuar bajo el esquema imperante, todas y cada una de las sentencias dictadas en ejercicio del control constitucional local, independientemente del mecanismo utilizado, seguirán siendo revisables por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, lo que conllevaría a su desnaturalización en tanto jurisdicción autónoma y terminal del régimen interior de cada entidad federativa.

La naturaleza especial de las sentencias dictadas en ejercicio del control constitucional

La doctrina procesal contemporánea considera tres categorías de decisiones jurisdiccionales: a) los proveídos o acuerdos, que resuelven aspectos secundarios al procedimiento; b) los autos, que deciden una situación importante del proceso, incluyendo la terminación del mismo (sobreseimiento); y c) las sentencias que resuelven de manera definitiva la controversia.⁴

En este último caso, las sentencias pueden ser estimatorias cuando se le da la razón al actor; desestimatorias o absolutorias, cuando se consideran infundadas sus pretensiones; y también mixtas cuando se le reconocen parcialmente. De igual forma, se les ha clasificado en *definitivas* cuando admiten un medio ordinario o extraordinario de impugnación, y *firμες* cuando no se combaten en el plazo legal, o

3 En el expediente “varios” 912/2010, la mayoría de los ministros que integran el Pleno votó por un modelo de control de convencionalidad/constitucionalidad que debe implementarse a partir de lo dispuesto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco vs México (párrafo 339) y en los Artículos 1º, 103, 105 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes: a) Los jueces del Poder Judicial de la Federación al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravenga la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos (en el ámbito de sus competencias); b) Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones, y c) Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales, deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultados para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.

4 Cfr. Por todos, Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac Gregor, *Las sentencias de los tribunales constitucionales*, México, PORRÚA-UNAM-IMDPC, 2009, p. 11.

bien cuando se dictan en última instancia y por tanto no pueden ser revisadas en virtud de adquirir el *status* de cosa juzgada, salvo casos excepcionales.⁵

Para el caso de las sentencias dictadas por tribunales, cortes o salas constitucionales, debemos mencionar que, debido a la naturaleza fundamental de los conflictos que dirimen, poseen características, modalidades y matices propios, distintos de aquellas resoluciones dictadas por los órganos de la jurisdicción ordinaria.

A este respecto, debemos puntualizar que si bien los órganos especializados referidos anteriormente deciden de manera definitiva las cuestiones de constitucionalidad, los jueces y tribunales ordinarios también poseen un grado de intervención en el examen de las referidas cuestiones, toda vez que bajo el paradigma del Estado Constitucional y Democrático están obligados a aplicar las normas ordinarias de acuerdo con los preceptos constitucionales (la doble sujeción del juez a la ley y a la Constitución), ya sea directamente si se trata del sistema americano (control difuso) o en forma refleja en el modelo europeo continental (control concentrado).

En este último caso, los jueces y tribunales ordinarios no están facultados para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas que aplican en los procesos concretos, pero cuentan con la atribución de elevar el asunto ante la jurisdicción especializada (cuestión de constitucionalidad) para que ésta decida de manera definitiva y con efectos generales si dichos preceptos ordinarios son o no constitucionales, lo que les permitirá resolver la controversia bajo los lineamientos y jurisprudencia obligatoria del órgano terminal.⁶

De manera concreta, las resoluciones dictadas por los órganos de control constitucional, a diferencia de aquellas emitidas por la jurisdicción ordinaria, cuentan al menos con las siguientes características:

- Se trata de sentencias dictadas por órganos terminales o de cierre del sistema, es decir, aquellos que cuentan con la facultad de interpretación final de la Constitución y el monopolio de rechazo normativo.
- Son definitivas e inatacables (poseen autoridad de cosa juzgada).
- Sus efectos trascienden a las partes en la controversia (implicaciones políticas).
- Generan precedentes obligatorios (jurisprudencia) para los demás órganos del Estado.
- En el derecho comparado, podemos observar tantas clasificaciones de resoluciones en materia de control constitucional como autores y modelos instaurados. Así, se habla de sentencias estimatorias, desestimatorias o de rechazo, interpretativas, aditivas de principios, exhortativas, manipulativas, entre otras interesantes tipologías.⁷

Por cuanto hace a los efectos de las referidas resoluciones, las normas constitucionales y leyes reglamentarias de cada estado, establecen en favor de los órganos especializados determinadas atribuciones para matizar sus alcances, ya sea en las

5 *Ídem.*

6 *Ídem.*

7 *Cfr.* Por todos, Nestor Pedro Sagües, *Derecho procesal constitucional. Logros y obstáculos*, Lima, Centro de Estudios Constitucionales, 2008.

fechas o en las condiciones en las cuales serán aplicadas, atenuándose, con ello, las implicaciones negativas del vacío que se produce –por ejemplo–, tratándose de la nulidad de las normas legislativas en tanto no sean sustituidas por parte del legislador, de conformidad con las reglas interpretativas o contenidos del propio fallo.⁸

La articulación de los medios de control constitucional federal y locales a partir de la experiencia veracruzana

El 9 de mayo de 2002, la Suprema Corte de Justicia resolvió diversas controversias constitucionales (10, 15, 16, 17 y 18/2000)⁹ presentadas por varios Ayuntamientos que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invadía la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

El Pleno de la Corte (por mayoría de votos), estimó constitucional la reforma aludida al estimar, esencialmente, que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limitaba a salvaguardar la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución, como lo es la Sala Constitucional; sin que ésta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales (término empleado antes de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos) previstas en la Constitución federal; además de que el instrumento local contempla la reparación del daño, característica ésta que difiere con el juicio de amparo federal.

Asimismo, se argumentó que los Artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, de la normativa suprema federal, establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un Pacto Federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las Constituciones locales. Esta autonomía, incluso, se prevé de manera directa en el Artículo 116, fracción II de la Constitución federal, que establece la posibilidad de que los poderes de los estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos; y específicamente el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales y mediante las reglas que señalen dichos ordenamientos locales.¹⁰

8 Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac Gregor, *Las sentencias de los tribunales constitucionales*, Op. cit., p. 11.

9 Estas controversias constitucionales fueron presentadas por los Ayuntamientos de Xalapa (10/2000), La Antigua (15/2000), Córdoba (16/2000), Tomatlán (17/2000) y San Juan Rodríguez Clara (18/2000).

10 Dicho criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia quedó reflejado en la tesis XXXIII/2002, que a la letra dispone: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIRÍA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.”

Es importante señalar que en el presente asunto cuatro ministros formularon voto minoritario, sosteniendo la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, considerando fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplicaban las instancias; siendo atribución exclusiva de los tribunales de la federación, a través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneraran aquéllas, de conformidad con la redacción anterior del Artículo 103 de la Norma Suprema Federal.

En efecto, los ministros que suscribieron el voto de minoría,¹¹ sostuvieron esencialmente lo siguiente:

- Por lo que respecta al establecimiento del “juicio de protección de derechos humanos”, el Poder Reformador del estado de Veracruz invade la esfera de competencia federal, específicamente del Poder Judicial de la Federación.
- El análisis minucioso de los derechos humanos contenidos en los numerales 4o. a 9o. de la Constitución veracruzana, contienen derechos fundamentales que corresponden a ciertas garantías individuales contenidas en la Constitución General de la República.
- La simple comparación efectuada entre los mencionados Artículos de la Constitución de Veracruz con los preceptos de la Constitución federal, permite llegar a la conclusión de que aquéllos contienen los mismos derechos subjetivos, ya sea que se interpreten literalmente o a través del desarrollo doctrinario y jurisprudencial; sólo que en vez de llamarlos “garantías individuales” los denominan “derechos humanos”.
- Lo único que queda en la obscuridad son los derechos “que se reserve el pueblo de Veracruz”, reserva que, por sí sola, ya amerita discreción de la Suprema Corte para no reconocer la constitucionalidad “en blanco” de esa parte que se desconoce.

De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los Artículos 4º, párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de las previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el Artículo 4º de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.” Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Agosto de 2002. Página: 903. Tesis: P. XXXIII/2002. Tesis Aislada.

11 Sentencia y voto de minoría pronunciados en la Controversia Constitucional 16/2000, publicados en el DOF el 21 de junio de 2002.

- No obstante lo anterior, consideran constitucionalmente correcto, y hasta loable, que una Constitución estatal, como la de Veracruz, acoja o reitere las garantías individuales que establece la Constitución federal, o bien, que pudiera superarlas y sobrepasarlas o ampliarlas, en virtud de que los derechos públicos subjetivos que ésta consagra son, en realidad, el *status* mínimo del hombre que las autoridades deben respetar.

Como podemos observar, el voto minoritario de los ministros disidentes consideró que el juicio para la protección de los derechos humanos es inconstitucional porque con él y, obviamente, con el establecimiento del órgano y procedimiento correspondientes (Sala Constitucional), el Poder Reformador del estado de Veracruz invadía la esfera de competencia del Poder Judicial de la Federación, que es a quien corresponde proteger, a través del juicio de amparo, las entonces denominadas garantías individuales de los gobernados, ante su transgresión por parte de leyes y actos de todo tipo de autoridades, sean federales, estatales o municipales.¹²

Sin dejar de reconocer los argumentos esgrimidos por la mayoría de ministros en este polémico asunto, el que sin duda pretende abrir la brecha para el desarrollo y consolidación de los sistemas de justicia constitucional local, debo decir que el problema de la delimitación competencial entre federación y estados, extraídos a partir de la Constitución General y de las particulares estatales, no es un asunto que se resuelva a partir de criterios literales y formalistas desprendidos de los mismos textos.

Para el caso que nos ocupa, me parece que no resulta claro hablar, por un lado, de que las garantías individuales, anteriormente establecidas a nivel federal, resultan cosas diversas de los derechos humanos consagrados en la Constitución veracruzana y por el otro, como consecuencia de dicho razonamiento, que la sala constitucional pueda substanciar y resolver mediante el juicio respectivo, la tutela de dichos derechos.

Si bien es cierto que en el pasado, atendiendo a la labor doctrinal e interpretativa de autores y órganos judiciales norteamericanos, de los cuales se ha inspirado nuestra forma de organización estatal, se llegó a afirmar que la Norma Suprema Fe-

12 A mayor abundamiento, el voto de minoría expresa en su parte conducente: "Podría pensarse que como la fracción III del Artículo 116 señala que *"El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas"*, implícitamente los autoriza para que al respecto tomen cualquier determinación o establezcan cualquier tipo de juicio, inclusive algunos que proteja las garantías individuales (aunque las llamen con otro nombre), pero tal consideración sería inaceptable porque ello implicaría desconocer la reserva expresa que al Poder Judicial Federal hacen los Artículos 103 y 107, como ya se dijo, independientemente de las prohibiciones que a los estados establecen los Artículos 117 y 118 de la propia Constitución....Donde con más claridad se ve la inconstitucionalidad del juicio de protección de los derechos humanos que establece la Constitución impugnada, es en la parte que otorga competencia a la "Sala Constitucional" para pronunciarse, a través de dicho juicio, sobre que una ley local es contraria o acorde a la Constitución de Veracruz por violación a los derechos humanos, en virtud de que la declaración sobre la constitucionalidad de una ley, por tal motivo sólo comprende al Poder Judicial de la Federación....La cuestión de si una ley, federal o local, es contraria o no a la Constitución federal por violación a las garantías individuales (que la constitución impugnada llama derechos humanos), es de interés fundamental para la República, porque de su resolución dependerá que la ley se integre al orden jurídico que es propio de un Estado de derecho, o sea rechazada por vía jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sólo ésta puede, en virtud de las normas constitucionales que le dan competencia y que organizan y ordenan el juicio de amparo contra leyes, dar unidad, congruencia y seguridad al orden jurídico a nivel nacional, en vez de perder todas estas características en tantas parcelas interpretativas como estados vayan adoptando las reformas que se examinan. *Idem*.

deral establece los derechos mínimos a favor de los gobernados y, que con base en ello, las entidades federadas tienen la facultad de ampliarlos y tutelarlos, no es menos cierto que el día de hoy, inmersos en una expansión y desarrollo espectacular de los derechos humanos en el ámbito internacional, el discurso haya cambiado significativamente.

En efecto, México al suscribir una serie de tratados e instrumentos sobre la materia, aparte de incorporarlos automáticamente a su derecho interno (lo que permea el ámbito espacial total de validez en el territorio mexicano, y no en una porción del mismo, como pudiera ser una entidad federativa), asume la obligación de darles vigencia y efectividad a través de los mecanismos de tutela que juzgue convenientes, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

Por tanto, resulta inaceptable una protección desigual de los derechos fundamentales, atendiendo a los niveles de competencia, pues tal y como hemos visto, el mecanismo local de protección de derechos adolece –por ejemplo–, de la suspensión del acto reclamado como medida cautelar, mientras que el juicio de amparo, no obstante, consagrar dicha figura, no cuenta con la reparación del daño prevista en el primero de ellos. En suma, el nivel de discusión de estos derechos trasciende a la esfera de los estados, puesto que se trata de una decisión del constituyente mexicano.

En todo caso, por virtud del principio de descentralización y colaboración adoptado en el esquema federal, y apelando a las experiencias de otros estados similares como Alemania¹³ y los Estados Unidos,¹⁴ la responsabilidad para garantizar el acceso a la justicia y en la tutela efectiva de derechos debe ser compartida entre la federación y los estados miembros, tal y como parece indicar el control de convencionalidad/constitucionalidad señalado al principio del presente trabajo.

Bajo esta perspectiva, me parece que la tutela, por parte de los poderes judiciales locales de las anteriormente denominadas garantías individuales, frente a los actos u omisiones de las autoridades de ese nivel de gobierno, inclusive las municipales, así como aquellos provenientes de particulares establecidos en su territorio (entendidas como los estándares mínimos de protección establecidos en la carta federal), debe constituir el aspecto esencial de su actuación,¹⁵ con la posibilidad –inclusive–, de ampliación del parámetro de control a derechos humanos reconocidos en tratados, leyes federales, constitución local, leyes del estado y demás ordenamientos con contenido materialmente constitucional (bloque de constitucionalidad).¹⁶

13 Cfr. Por todos, E. Haas, "Justicia constitucional federal y justicia constitucional en los estados federados" en Corzo, Edgar (Coordinador), *I Congreso internacional sobre justicia constitucional*, Op. cit., supra nota 1.

14 Cfr. Por todos, Daniel Barceló Rojas, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, 2005.

15 Para llevar a cabo dicha función, es preciso replantear en nuestro país el control difuso previsto en los Artículos 1 y 133 de la Constitución federal, a efecto de que los órganos constitucionales locales resuelvan los asuntos –preponderantemente en materia de derechos humanos– a partir de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los criterios de tribunales constitucionales de otros países, e incluso supranacionales como sería el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

16 Dicha figura, surgida en Francia en los años setenta, con gran evolución y desarrollo en el derecho comparado, se entiende en términos generales como un conjunto de criterios interpretativos orientadores que las

Estoy plenamente convencido que nuestro máximo tribunal puede y debe conocer de violaciones directas a la Constitución Federal, así como ejercer su facultad de atracción en los asuntos que revistan importancia y trascendencia para el país. Por el contrario, las violaciones indirectas que impliquen transgresión a las constituciones locales o normas que de ella emanen, deben tornarse en asuntos de constitucionalidad local, debiendo ser resueltas por órganos límite o de cierre estatales, de tal suerte que dichas decisiones sean definitivas e inatacables.¹⁷

Estamos perfectamente conscientes de que el asunto no reviste de ninguna manera sencillez, sino un enorme grado de complejidad, sobre todo por las implicaciones que eventualmente se presentarán en la práctica. Una de ellas la constituye, sin duda, el principio de definitividad para recurrir a los órganos de control constitucional federal y locales.

Como sabemos, en la actualidad la ausencia de una regulación constitucional que establezca las bases para la articulación de los medios de control federales y locales, produce consecuencias importantes; entre ellas, podemos citar:

- 1) La inexistencia de un sistema integral de justicia constitucional estadual;
- 2) El hecho de que el control constitucional local se deposita tanto en los órganos del Poder Judicial de la Federación como en algunos órganos jurisdiccionales locales;
- 3) Los medios de control constitucional local son de uso optativo para los sujetos legitimados, dado que cualquier violación a lo previsto en las Constituciones de las entidades federativas constituyen violaciones indirectas a los Artículos 14 y 16 de la Constitución general, mismas que pueden plantearse a través de los medios de control federales, y
- 4) Por regla general, las resoluciones emitidas en los medios de control locales son impugnables mediante algunos de los diversos de carácter federal.¹⁸

Ante este panorama, considero oportuno reflexionar en torno a las posibles soluciones normativas, básicamente extraídas a partir de las siguientes preguntas:

- a) ¿En qué supuestos una sentencia dictada en materia de control constitucional local puede ser revisada y, en su caso, revocada por la Suprema Corte de Justicia? Una primera aproximación a la respuesta, sería la consideración de que tratándose de asuntos que impliquen la tutela de disposiciones constitucionales locales, incluso aquellas que contengan identidad material con disposiciones de la constitución federal, puedan ser fallados –tomando los criterios interpretativos de

Cortes o Tribunales Constitucionales aplican para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, en función de principios constitucionales extraídos de documentos históricos, leyes y tratados internacionales. *Cfr.* Por todos, Louis Favoreu y Francisco Rubio Llorente, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991.

17 A este respecto, sirve de apoyo lo resuelto por el Pleno de la Corte en la Tesis: P/J 30/2000, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p.812.

18 *Cfr.* Rafael Coello Cetina, "Articulación de los medios de control de la constitucionalidad nacionales y locales" en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo III, México, UNAM-IMDPC-MARCIAL PONS, 2008, p. 874.

la Corte, en su caso— por los órganos de control estatales, de tal suerte que las resoluciones sean definitivas e inatacables.

b) En virtud del principio de colaboración en el Estado federal, ¿es posible reglamentar los supuestos en los cuales el órgano de control constitucional, ya sea federal o local, se declare incompetente y remita el expediente al tribunal que considere tiene la facultad para conocer y resolver en definitiva el asunto, cuando el sujeto u órgano legitimado intenta una vía equivocada? La respuesta la considero afirmativa, en virtud de que se relaciona con la salvaguarda de dos derechos fundamentales identificados como la prohibición de la indefensión y la tutela judicial efectiva.

c) ¿Es conveniente y deseable dejar abierta la posibilidad para que el peticionario pueda ejercer simultáneamente los mecanismos locales y federales, o es preciso reglamentar a detalle las causales de improcedencia por esta situación? Al respecto, consideramos que una buena salida sería hacer excluyente el intentar ambas vías, evitándose los inconvenientes que presentan algunos países de corte federal, como los relacionados con la interrupción o vencimiento del término para intentar algunos de estos mecanismos, o simplemente la suspensión de procedimientos en tanto se resuelven aquellos planteados en diferente jurisdicción.

d) Finalmente, ¿resulta pertinente replantear la facultad de atracción de la Corte, a efecto de delimitar con mayor puntualidad los casos en que por excepción, podrá conocer de resoluciones dictadas en ejercicio del control constitucional local? En este punto, me parece que la clave para una respuesta adecuada se encuentra en el planteamiento de las violaciones directas que hagan valer los intereses a la Constitución general.

Siguiendo con el análisis de la experiencia veracruzana, tenemos que con fecha treinta y uno de agosto de dos mil nueve, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, denunció la contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa y el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa, Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil y Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil, en cuanto a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo directo contra las sentencias dictadas por ella, en los juicios de protección de derechos humanos local.

Se trató, a mi juicio, de un asunto relevante para el desarrollo de la justicia constitucional local, pues fue planteado ante nuestro máximo tribunal del país, el alcance de las sentencias pronunciadas por los órganos terminales en materia de control constitucional en el ámbito local.

En efecto, como antecedentes del caso el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Séptimo Circuito, resolvió en esencia lo expuesto por su tesis aislada con registro: 170.900, consultable también en la cuartilla setecientos sesenta y dos, del tomo XXVI de noviembre de dos mil siete, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“SENTENCIAS DICTADAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS TRIBUNALES DE AMPARO CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

EMITIDAS POR AQUÉLLA AL RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado jurisprudencialmente que en el Estado mexicano existen cinco órdenes jurídicos, a saber: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal. En cuanto al ámbito estatal se ha desarrollado un fenómeno singular en algunas entidades federativas, como Veracruz, en el sentido de que cuentan con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local; a ese orden jurídico estatal se le ha denominado teóricamente: Constitucionalismo local. Así, entre los diversos mecanismos jurídicos de control constitucional local en el estado de Veracruz se encuentra el juicio de protección de derechos humanos, regulado en los Artículos 4, 56, fracciones I y II, y 64, fracción I, de su Constitución Política; preceptos que han sido interpretados por el citado Tribunal Pleno en el sentido de que la competencia que la Constitución Local otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicho Estado se circunscribe a conocer y resolver el mencionado juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución Local. Derivado de esa premisa, estableció una diferencia sustancial entre aquel juicio y el de amparo, consistente en que el primero se limita sólo a proteger derechos humanos que la Constitución de la entidad federativa reserva a sus gobernados, mientras que el juicio de amparo, tutelado en los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende la protección de garantías individuales establecidas en el Pacto Federal. Acorde con lo anterior, en las sentencias dictadas por la Sala Constitucional mencionada al conocer del juicio de protección de derechos humanos, el tema de fondo no lo constituye la violación a garantías individuales, sino la relacionada con los derechos humanos previstos en la citada Constitución Local; por ende, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de dichas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, pues se trata del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional mencionada para realizar sus funciones como órgano encargado del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a derechos humanos.”

En esencia, la tesis transcrita se fundó en las siguientes consideraciones:

- La interpretación que ha realizado el Pleno de la Corte para determinar que existen cinco órdenes jurídicos en el Estado mexicano: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal.
- Que Veracruz cuenta con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local.
- Que el juicio de protección de derechos humanos consagrado en la Constitución del estado, faculta a la referida Sala para conocer y resolver el mismo, diferenciándose sustancialmente del juicio de amparo por cuanto a que este último protege las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, mientras que aquél tutela los derechos humanos que el texto supremo local reserva para sus gobernados.
- Que con base en lo anterior, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de las referidas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, al tratarse del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional como encargada del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a derechos humanos.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa, el Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil, así como el Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil, todos del Séptimo Circuito, decidieron declarar procedente el juicio de amparo directo en contra de las sentencias dictadas por este Tribunal en el juicio de protección de derechos humanos local, con independencia de que en el fondo del asunto negaron la protección de la justicia federal.¹⁹

A mi juicio, la tesis transcrita es relevante en el sentido de que se trata de un intento por favorecer el desarrollo de los sistemas locales de control constitucional; sin embargo, resulta discutible por varios aspectos.

En primer lugar, si bien ha existido un pronunciamiento mayoritario por parte de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, por cuanto hace al aval otorgado a la Sala Constitucional de Veracruz para conocer del juicio de protección de derechos humanos, mismo que quedó asentado en la tesis aislada XXXIII/2002, no menos importante resulta el análisis del voto de minoría el cual arriba a la conclusión de que haciendo una comparación minuciosa, existía identidad material entre los derechos consagrados en la Constitución federal, anteriormente denominados Garantías Individuales y aquellos consagrados en la Constitución veracruzana, ya sea que se interpreten literal, doctrinal o jurisprudencialmente. Por ello, el medio de control constitucional idóneo es el amparo.

En segundo lugar, no es exacta la afirmación contenida en la tesis que se comenta, cuando afirma que el estado de Veracruz cuenta con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local, pues de acuerdo al diseño institucional en vigor, dicha atribución la comparte con el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, quien si bien no tiene intervención en el juicio de protección de derechos humanos, se constituye en órgano terminal en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa locales.

En tercer lugar, arribar a la conclusión de que los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de las sentencias en materia de control constitucional local, tomando como referencia las anteriores consideraciones, inclusive afirmando que no se trata de una denegación de justicia sino del reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala Constitucional como encargada del referido control, es desconocer la estructura constitucional y legal bajo la cual opera actualmente el juicio de amparo, incluyendo sus efectos jurídico-procesales relacionados con la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

Como conclusión tenemos que el Tribunal Colegiado de Circuito intenta introducir vía jurisprudencia una causal de improcedencia no prevista en el Artículo 73 de la Ley de Amparo, aunado a que de acuerdo con las reglas para el ejercicio del juicio de garantías en la vía directa, sigue siendo perfectamente procedente la impugnación de sentencias o resoluciones definitivas de tribunales locales por violación a la garantía de legalidad prevista en los Artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

¹⁹ Amparos directos 175/2007, 190/2007 y 309/2007.

Por otra parte, derivado del carácter uni-instancial del juicio de protección de derechos humanos, decir que la resolución que se adopte en el mismo tendrá la calidad de cosa juzgada (sin posibilidad de contar con una instancia de revisión), implica contravenir derechos consagrados en pactos e instrumentos internacionales de los cuales forma parte nuestro país y que se encuentran incorporados a nuestro ordenamiento jurídico. Derechos relacionados con el acceso a la jurisdicción, debido proceso y tutela judicial efectiva.²⁰

Gran parte de los argumentos esgrimidos anteriormente, fueron determinantes para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera por una mayoría de diez votos contra uno, la Contradicción de Tesis 350/2009 en la sesión pública del 6 de mayo del año 2010,²¹ en el sentido de que debe prevalecer el criterio de la procedencia del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en contra de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de Veracruz en el juicio de protección de derechos humanos.

Es importante destacar, que en las sesiones públicas del 4 y 6 de mayo de 2010, la ministra ponente Margarita Beatriz Luna Ramos, sometió al Pleno la propuesta de resolución en el sentido de que efectivamente existía la contradicción de tesis entre los Tribunales colegiados referidos, y que era procedente el juicio de amparo directo en relación con las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de Veracruz, básicamente por considerar que se trata de una resolución jurisdiccional de una Sala que integra el Tribunal Superior de Justicia del Estado, y que por tanto se encuentra dentro de los supuestos del Artículo 158 de la Ley de Amparo (entonces vigente), referidos a la procedencia del amparo directo.

Dentro de los múltiples e interesantes argumentos manifestados por los miembros de nuestro Máximo Tribunal, destacan aquellos realizados por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien secundando el proyecto a discusión expuso que: 1) este tipo de tribunales o de organismos locales están sujetos a control constitucional de amparo, porque para no estarlo se requeriría texto expreso en la Constitución general; 2) que si se está en presencia de la resolución de un Tribunal como era el caso, la denominación de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo contempladas en la ley de amparo, encuadra perfectamente en las hipótesis para su procedencia; y 3) que en la práctica, el amparo directo viene a ser una especie de recurso *lato sensu*, en donde se analiza la legalidad de la resolución, so pretexto de violación de las garantías establecidas en los Artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

De igual manera, el ministro José Ramón Cossío manifestó –esencialmente– en sus diversas intervenciones, que: 1) las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la norma suprema, si se toma en cuenta que el

20 Por ejemplo, se cuestiona que no exista como mínimo un recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

21 Véanse las versiones taquigráficas de las sesiones públicas del 4 y 6 de mayo del año 2010, en www.scjn.gob.mx.

orden jurídico local está supeditado al orden jurídico constitucional; 2) lo que busca garantizarse a través del juicio de amparo directo es que los Tribunales Colegiados, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución, con excepción de la materia electoral; y 3) que los derechos que se hicieron valer ante el Tribunal Superior de Justicia de Veracruz para que conozca de un juicio de constitucionalidad local terminan con una sentencia definitiva, razón por la cual los quejosos pueden plantear la violación a un derecho fundamental contenido en la Constitución federal, misma que, sin excepción, no puede ser más que conocida por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en cuanto órganos encargados de la tutela del orden constitucional total.

Por su parte, el ministro Sergio Valls Hernández expuso diferentes argumentos para discrepar del sentido del proyecto, básicamente a partir de las siguientes razones: 1) si el referido juicio constitucional local tiene por objeto conocer de violaciones a los derechos humanos establecidos en la Constitución de Veracruz, ello debe entenderse como una instancia definitiva dentro de ese sistema de justicia constitucional, pues su objeto se limita a garantizar su propio orden jurídico; 2) estimar que en contra de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de la entidad procede un amparo legalidad como es el amparo directo, implica romper con la justicia constitucional local al someterla siempre al escrutinio de los tribunales federales; y 3) sostener que a través de este proceso, los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte van a garantizar que la interpretación de los derechos humanos del orden jurídico local no afecte el contenido esencial de las garantías individuales del orden jurídico constitucional al que se encuentran supeditados es tanto como romper con el Federalismo, según el cual las entidades federativas se dan sus propias Constituciones, y por tanto, sus propias garantías procesales para salvaguardarlas.

Como hemos podido observar, se trata de una resolución relevante en donde la Corte ha determinado –por mayoría de votos– la procedencia del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en contra de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de Veracruz. Sin embargo, me parece oportuno referirme al tema de fondo con que, me parece, debe resolverse a futuro el tema en comento.

En un Estado federal como el nuestro, tratándose de mecanismos de protección de derechos fundamentales consagrados en las entidades federativas, resulta imprescindible explorar las posibilidades en torno al desarrollo de un recurso judicial local; esto es, podríamos pensar en que el conocimiento de los asuntos podría ser confiado en primera instancia a los órganos jurisdiccionales ordinarios (amparo judicial) y en revisión (recurso de amparo constitucional) a la Sala Constitucional; o una segunda posibilidad estaría determinada por el conocimiento originario de los asuntos a cargo de la referida Sala y la procedencia de un recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.²²

En aras de fortalecer el desarrollo y eficacia, no nada más de los instrumentos de amparo locales vigentes y aquellos que en el futuro se llegaran a consagrar por

22 Para el caso de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa locales, resulta razonable el fallo de un Tribunal, Corte o Sala Sonstitucional en única instancia.

el resto de las entidades federativas, sino atendiendo al conjunto de mecanismos de justicia constitucional en los estados de la República, me parece que limitar por la vía jurisprudencial la procedencia del amparo u otro mecanismo federal por parte del Poder Judicial de la Federación para favorecer el desarrollo de los sistemas de control constitucional locales, o incluso disponer en el ámbito local limitaciones a la jurisdicción federal sin contar con un adecuado diseño normativo-institucional, además de contravenir el espíritu de la Constitución federal, conlleva en la actualidad enormes riesgos en la esfera de temas tan delicados como la protección de derechos humanos. De ahí la importancia que la Corte haya resuelto la contradicción de tesis en los términos apuntados.

Por ello, tal y como lo hemos señalado en anteriores ocasiones, estimamos que la mejor manera de articular los sistemas de defensa constitucional federal y local, es a partir de la reforma al Artículo 116 de la Constitución general,²³ de tal suerte que se establezcan las bases y principios esenciales para que los estados diseñen mecanismos de control constitucional local de manera integral y uniforme, con una magistratura constitucional especializada, con la determinación de los sujetos legitimados para acudir a ella, con la determinación del parámetro de control ejercido, los supuestos de definitividad y efectos de las sentencias, los alcances interpretativos de la jurisprudencia local, así como los contenidos que necesariamente deberán desarrollar las constituciones y el legislador ordinario local en la confección de las normas del proceso constitucional.²⁴

En un estado federal como el nuestro, debe existir un principio elemental de descentralización de la justicia, en donde los tribunales locales aspiren a tener la última palabra en tratándose de asuntos eminentemente reconducidos a su régimen interior, despresurizando la carga de trabajo de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y dejando exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia la facultad de atracción para conocer de asuntos que revistan importancia y trascendencia para el país.²⁵

23 Obviamente para que pudiera operar eficazmente el diseño propuesto, tendríamos que revisar y armonizar otros preceptos constitucionales, tales como el 103, 104, 105, 107, 124 y 133, entre otros, contemplando la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia pueda ejercer su facultad de atracción para conocer de asuntos relevantes de la jurisdicción constitucional local, básicamente cuando se trate de violaciones directas a la Carta Magna federal.

24 Entre los pocos intentos por reformar el Artículo 116 de la Constitución general de la República para introducir las bases del control constitucional local, destaca la propuesta del senador Renán Cleominio Zoreda Novelo, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, cuya iniciativa y exposición de motivos fueron presentados al Senado en el mes de marzo de 2007, turnándose para su estudio a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. La reforma que se propone, asimismo, podría contemplar en los Artículos transitorios del decreto respectivo un plazo perentorio para que las entidades federativas armonicen sus ordenamientos, tal y como ha sucedido con las reformas constitucionales electoral en 2007 y en materia de justicia penal en 2008.

25 El tema es delicado y complejo, pues tendríamos que partir de determinados presupuestos para que las sentencias o resoluciones de los tribunales locales fueran definitivas e inatacables, tales como contar con Poderes Judiciales fortalecidos institucionalmente, no solo por cuanto hace a la satisfacción de los requisitos o exigencias establecidas actualmente en el Artículo 116 de la Constitución federal (independencia judicial), sino ante todo, que reflejen con su actividad cotidiana un nivel aceptable de credibilidad entre los gobernados a partir de la calidad de sus resoluciones.

El recientemente instituido control difuso de convencionalidad/constitucionalidad en nuestro país,²⁶ parece abonar a la realización de estos cambios tan necesarios, pues supone –por ejemplo– la concurrencia de los poderes judiciales federal y de los estados en la protección efectiva de los derechos humanos. Sin embargo, no debemos perder de vista la dificultad que conlleva la facultad otorgada a cada órgano, formal y materialmente jurisdiccional, de interpretar las normas de derecho interno de conformidad con los parámetros establecidos por la Constitución federal, la Convención Americana de Derechos Humanos, sus protocolos adicionales, incluyendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana y Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en su momento, de llevar a cabo la desaplicación de la norma inconventional/inconstitucional para el caso concreto.

En una primera aproximación a la solución del problema, tomando como base el Artículo 1 de la Constitución general y las consideraciones plasmadas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con las regulaciones procesales correspondientes, deberán tutelar los derechos humanos ejerciendo *ex-officio* el control difuso de convencionalidad.²⁷

Esto quiere decir que en el caso de los sistemas locales de control constitucional, las bases de articulación con el sistema federal, deberán contemplar –entre otros mecanismos– aquellos que constituyan el puente entre la legislación ordinaria y la constitucional estadual, como la denominada “cuestión de inconstitucionalidad” y que entidades federativas como Veracruz ya lo tienen contemplado, a fin de unificar los criterios interpretativos de los órganos jurisdiccionales locales por parte del órgano terminal de control constitucional, sea una Sala, Tribunal Constitucional o Tribunal Superior de Justicia. El mismo esquema, me parece, deberá realizarse en el ámbito de los tribunales federales, sean judiciales o administrativos, a efecto de que la Suprema Corte sea el intérprete final de la constitucionalidad/convencionalidad.

En esta propuesta, existirá mayor certeza de que los órganos formal y materialmente jurisdiccionales, federales y locales, pueden realizar la interpretación conforme o la desaplicación normativa a los casos concretos, basados en los criterios del órgano límite o de cierre en materia constitucional descritos en el párrafo que antecede.

26 Cfr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coord.), *El control difuso de convencionalidad*, México, Fundap, 2012.

27 *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.* http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf. El párrafo 225 de la resolución, señala textualmente “Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermodos por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

Conclusión

Hemos analizado a lo largo del presente trabajo las enormes dificultades y deficiencias que presentan los sistemas de control constitucional locales, tomando como base la experiencia vivida en Veracruz, así como las posibles respuestas en torno a la efectiva articulación de los mecanismos de control local con aquellos plasmados a nivel federal.

La resolución de la contradicción de tesis 350/2009 por parte de la Suprema Corte de Justicia, ha confirmado nuestros argumentos en el sentido de que limitar por la vía jurisprudencial la procedencia del amparo u otro mecanismo federal por parte del Poder Judicial de la Federación para favorecer el desarrollo de los sistemas de control constitucional locales o incluso disponer en el ámbito local limitaciones a la jurisdicción federal, sin contar con un adecuado diseño normativo-institucional, además de contravenir el espíritu de la Constitución Federal, conlleva en la actualidad enormes riesgos en la esfera de temas tan delicados como la protección de derechos humanos, en donde el Estado mexicano puede comprometer eventualmente su responsabilidad internacional por violación a los mismos (fundamentalmente aquellos relacionados con el acceso a la jurisdicción, debido proceso, prohibición de la indefensión y tutela judicial efectiva).

El asunto adquiere mayor complejidad si tomamos en cuenta la reforma de junio 2011 en materia de derechos humanos y amparo a la Constitución federal y los recientes criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionados con el deber de los estados miembros de la Convención Americana de ejercer, a través de sus órganos formal y materialmente jurisdiccionales, *ex-officio* el control difuso de la convencionalidad, lo que nos lleva a explorar propuestas preliminares para hacer posible en el Estado mexicano una efectiva defensa de la constitucionalidad, fundamentalmente en la tutela concurrente de los derechos humanos a cargo de la federación y entidades federativas.

Fuentes

- Barceló Rojas, Daniel, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, 2005.
- Casarín León, Manlio Fabio, "El futuro del control constitucional local: comentarios a la contradicción de tesis 350/2009" en *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, No. 24 enero-junio 2011.
- _____ y Astudillo Reyes, César I. (Coords.), *Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010.
- Corzo, Edgar (Coord.), *I Congreso Internacional sobre justicia constitucional*, México, UNAM, 2009.
- Favoreu, Louis y Rubio Llorente, Francisco, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991.
- Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac Gregor, Eduardo, *Las sentencias de los tribunales constitucionales*, México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2009.
- Ferrer Mac Gregor, Eduardo (Coord.), *El control difuso de convencionalidad*, México, Fundap, 2012.
- _____ y Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo, (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo III, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008.
- Sagües, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional. Logros y obstáculos*, Lima, Centro de Estudios Constitucionales, 2008.

El municipio veracruzano

Marisol Luna Leal

I. El municipio en el federalismo mexicano

La idea federal es una fuerza que atraviesa la historia de México; que esta ha triunfado en los tres movimientos sociales que hemos experimentado: la independencia, la reforma, y la revolución; a tales eventos históricos corresponden las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.¹

La forma de estado federal representa el reconocimiento de diversas fuerzas distintas al poder del centro, mismas que poseen notas características, y en virtud de tales, *reclaman un espacio de acción jurídico-político, traducido –entre otras cosas– en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.*² García Pelayo y Vogel, citado por Carbonell estiman que el federalismo fundamentalmente responde a tres necesidades,

- a) A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades, y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;
- b) A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.
- c) A la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división del ejercicio de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.³

El elemento caracterizador del federalismo es la distribución de competencias entre las diversas organizaciones jurídico-públicas de tipo territorial que se encuentran determinadas en la Constitución, la cual, por virtud de lo establecido en su Artículo 124, opta por la *cláusula residual* a favor de los estados miembros y, en el Artículo 115, entre otros, se otorga a los municipios intervención en materias específicas;⁴ toda vez que como lo reconoce la mayor parte de la doctrina en el

1 Valencia Carmona, Salvador, "En torno al federalismo mexicano" en *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, de María Hernández, Antonio y Valadés Diego, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2003, p. 359.

2 Carbonell, Miguel, "El Estado federal en la Constitución Mexicana: Una introducción a su problemática" en *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IJ-UNAM, México, No. 91 Enero-Abril 1998, Nueva serie, año XXXI, recuperado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/91/art/art4.htm>

3 *Ídem*.

4 Jiménez Dorantes, Manuel "Colaboración y Coordinación en el sistema federal mexicano" en *Estudios en homenaje a D. Jorge Fernández Ruíz. Derecho administrativo*, t. I, IJ-UNAM, México, 2005, p. 150.

País, dicho federalismo no se circunscribe a la federación y estados miembros, sino también a los municipios.⁵

Ahora bien, en términos de lo establecido en el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Estado mexicano adopta el modelo federal mediante el cual, el estado se integra por un orden cuyas normas gozan de validez en todo el territorio nacional, y por diversos órdenes con normas de aplicación en determinadas porciones de ese mismo territorio. Al primer tipo de orden se le denomina *federal*, y a los segundos *locales*; mismos que en nuestro sistema son los estados; el Distrito Federal; y, los municipios. No obstante lo anterior, la mera existencia de diversos órdenes no es suficiente para integrarlos en un mismo sistema normativo, en términos de Kelsen, en todo sistema federal es necesaria una Constitución u orden jurídico total que determine los ámbitos normativos y las competencias de los órdenes parciales –el federal y los locales– y de esta forma se integren unitariamente; toda vez que, de no existir el orden total a que se refiere Kelsen, se tendría que concluir que los órdenes federal y locales no forman parte del mismo sistema normativo, o que el orden local se subordina al federal, o viceversa.⁶ En breve, el sistema federal implica la existencia de dos órdenes o niveles de gobierno: el federal y el local, ambos subordinados, para el particular mexicano a la CPEUM; en dicho sentido, los órdenes o niveles de gobierno en nuestro sistema, como ya se refería, no solo lo constituyen las entidades federativas, sino también el Distrito Federal y los municipios.

Ahora bien, en contexto con lo anterior, el Artículo 115 de la CPEUM en su 1er párrafo establece que,

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre (...). El cual es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa (...) La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. (...).

Referido lo anterior podemos señalar que resulta claro que del cruzamiento y correlación de los Artículos 40 y 115 constitucionales, el municipio es un nivel de gobierno en la forma de estado federal mexicano con ámbitos de validez propios y bien definidos en los cuales se desarrolla y ejerce la administración pública muni-

5 Quintana Roldán concibe al municipio como la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, mismo que cuenta con un órgano colegiado deliberante que es integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley; dichos miembros son electos popular y directamente. A dicho órgano se le denomina *ayuntamiento*, en casos excepcionales *concejo*. El ayuntamiento asume dos funciones substanciales: el gobierno y la administración del municipio, desde luego con las limitaciones que el diseño del sistema federal mexicano impone. Es importante recordar que los integrantes del ayuntamiento asumen roles o actividades diversas, así, el presidente es el encargado de presidir el cuerpo colegiado y ejecutar las decisiones emanadas de éste. Los regidores, son la base del cuerpo deliberativo en atención a su número, y coadyuvantes del presidente municipal en las áreas que les sean asignadas por medio de las Comisiones edilicias; los síndicos regularmente asumen la representación jurídica para velar por los intereses del municipio. Derecho municipal, 9ª ed., Porrúa, México, 2008.

6 Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, UNAM-Porrúa, México, 1995, p. 1034.

cipal; lejos se encuentra la teoría que dibujaba al municipio únicamente como un ente descentralizado por región.⁷

II. Municipio. Elementos. Ayuntamiento. Atribuciones

En el análisis y descripción de la figura municipal encontramos diversos enfoques o tendencias de estudio. Para Robles Martínez el municipio es concebido tanto como *un hecho objetivo*, el cual se identifica por la totalidad y unión de sus elementos, esto es, territorio, orden jurídico y población; como una *realidad jurídica*, la cual *se ubica dentro del mundo subjetivo del deber ser*, bajo dicha visión, el municipio es, *la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la población local para que pueda autogobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines*.⁸

Para Andrade Sánchez el municipio es un *ente político administrativo* dotado de personalidad y patrimonio, integrado por uno o más conjuntos de población asentados en una *demarcación territorial que constituye la base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado*.⁹ En términos similares lo presenta Rendón Huerta Barrera, al sostener que el municipio es la *entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográficamente determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines*.¹⁰

Quintana Roldán concibe al municipio como la *institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal*, misma que se encuentra *regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado*.¹¹ Como se observa, en cualquiera de las conceptualizaciones que se adopte podemos identificar tanto el aspecto del *deber ser* (el municipio como realidad jurídica), y el *ser* (municipio como hecho objetivo).

Acotado lo anterior es preciso hacer referencia a cuáles son los elementos que constituyen al municipio; Valencia Carmona aplica el enfoque de la teoría del estado, divide a aquellos en previos y constitutivos, inserta en la primer clasificación al *territorio* y a la *población*; en la segunda, al *gobierno*, la *capacidad económica* y el *fin que persigue*.¹² Siendo únicamente población, territorio y gobierno para Robles Martínez.¹³ Por su parte, Quintana Roldán afirma que el municipio *tiene elementos semejantes aunque no iguales al Estado: territorio, población y poder*,¹⁴ a los que hay que sumarle la *autonomía*. Andrade Sánchez establece que el

7 Sobre dicha visión puede consultarse a Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 6a ed., Porrúa, México, 2003, p. 33.

8 Robles Martínez, *Op. cit.* p. 6.

9 Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Municipal*, Oxford, México, 2006, p. 104.

10 Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007, p. 13.

11 Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª ed., Porrúa, México, 2008, p. 21.

12 Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 25.

13 Robles Martínez, Reynaldo, *Op. cit.*, p. 227

14 Quintana Roldán, *Op. cit.* p. 151 *infra*.

*municipio, es un ente jurídico que surge del derecho, y que resulta válido desde el punto de vista de una teoría estrictamente jurídica atribuirle como elementos integradores el territorio, la población y el gobierno.*¹⁵ López Sosa también sostiene que los elementos del municipio son, *territorio, gobierno y población*, mismos que son, *integradores de una entidad jurídico-política con características sui generis, dada su dimensión especial.*¹⁶ En suma, coincidimos con lo sostenido por los juristas Valencia Carmona y Reynaldo Robles, esto es, que para la existencia de un municipio se requieren al menos, una *población* asentada en un *territorio* regida por un *gobierno* electo expresamente para tal fin.

Con relación al territorio, tenemos que sin dicho elemento, entendido éste como el elemento físico-material, no existe municipio, ya que en aquél es donde se desarrolla la convivencia de los habitantes y visitantes. Antonio María Hernández sobre el particular afirma que, *El territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político*¹⁷, y añadiríamos, jurídico. Robles Martínez bajo una concepción kelseniana señala que,

. . . territorio es el ámbito de validez de una ley; en un Estado Federal como lo es el nuestro, encontramos tres tipos de territorios: el federal, el estatal y el municipal.

El ámbito espacial de validez del orden jurídico federal, esto es el territorio, lo es todo aquello que integra la Federación, inclusive los espacios aéreos, marítimos y subsuelo.

El territorio de una entidad federativa es el espacio (territorial) delimitado dentro de su circunscripción geográfica, esto es, exclusivamente la superficie terrestre, excluyendo los espacios aéreos, marítimos y subsuelo que pertenecen a la Federación.

El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.¹⁸

Aclarando que, *el territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; por lo tanto, el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero sí propio.*¹⁹

Acosta Romero explica la coexistencia del municipio, la federación y la entidad federativa dentro de un mismo territorio por medio de tres círculos concéntricos, de los que el del centro corresponde al municipio, el intermedio a la entidad federativa y el primero o exterior a la federación.²⁰ Como una consecuencia de la coexistencia referida podemos entender la precisión que realiza Valencia Carmona, esto es, al igual que el territorio del Estado posee dos funciones, la positiva y la negativa, *la primera consiste en que dentro de su circunscripción puede el municipio realizar todas sus funciones, atender las necesidades locales, aplicar sus ordenanzas y acuerdos; la segunda, de carácter limitativo, estriba en que ningún otro cuerpo mu-*

15 Andrade Sánchez, *Op. cit.*, p. 117.

16 López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Porrúa-Anáhuac, México, 2007, p. 99.

17 Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal. Parte general*, UNAM, México, 2003, p. 202.

18 Robles Martínez, Reynaldo, *Op. cit.*, p. 233.

19 *Ídem.*

20 Acosta Romero, Miguel, *Teoría del Derecho Administrativo*, Porrúa, 4ª edición, México, 1981, p. 323

*nicipal puede detentar y ejercer atribuciones en el interior de la jurisdiccional territorial que pertenece una entidad comunal determinada.*²¹

Según la doctrina podemos encontrar tres sistemas para clasificar la división territorial, el sistema geométrico; el sistema natural o suizo; y el sistema mixto o inglés. El primero de los referidos tiene su origen en la Revolución Francesa, ya que con el propósito de conservar la indivisibilidad del Estado se eliminó cualquier manera de asociación o intermedia entre éste y el individuo; como consecuencia de la filosofía liberal e individualista, con la supremacía de la ley como expresión de la voluntad general dio origen a este sistema: *que considera que el estado tiene atribuciones irrestrictas para adaptar la división del territorio a las necesidades de la administración pública, sin considerar las formaciones naturales. La Revolución Francesa eliminó la antigua división del territorio en ciudades y municipios y de acuerdo a ese criterio, estableció una nueva división geométrica, artificial, por departamentos, distritos y comunas.*²² El segundo de los sistemas referidos tiene su origen en la Escuela Sociológica del Municipio, y establece que la división del territorio debe establecerse bajo la consideración de la topografía natural de los lugares, así como la tradición e historia de los mismos. En este sistema, y en específico si se atiende a la naturaleza de los lugares, podemos encontrar municipios urbanos, rurales y mixtos.

Bajo el sistema mixto o inglés, *el estado puede utilizar los dos criterios anteriores, o se atempera al criterio de la división artificial de origen legal, o bien al histórico o natural, aunque generalmente respetando la división de los municipios de raíz histórica y cuya creación ha sido determinada por la situación y las condiciones del territorio, sin perjuicio de que los servicios estatales se acomoden o no a la división municipal, cuando requieran un área territorial mayor.*²³

Efrén Córdova, citado por Quintana Roldán propone una cuarta clasificación a la que denomina *racional*, y sobre la cual señala que, *tendría por principio rector el de distribuir grados y manifestaciones de la organización política en forma que se corresponda con el adecuado desenvolvimiento de sus objetivos y capacidades. Los elementos históricos, geográficos y tradicionales serían así debidamente ponderados y valorados, pero ajustándolos al imperativo de responder a las necesidades actuales e introduciéndoles cuantas alteraciones demanden las realidades de hoy y aún las perspectivas de desarrollo futuro.*²⁴

Pero más allá de la existencia física-material delimitada geográficamente, la cual se constituye en un ámbito espacial de validez, al elemento en cuestión también debe considerársele desde las áreas antropológicas y sociológicas, ya que para algunos grupos de pobladores, el territorio se constituye en un *elemento*

21 Valencia Carmona, *Op. cit.* p. 26.

22 Quintana Roldán, *Op. cit.* p. 152.

23 *Ibidem*, p. 152.

24 *Ibidem*, p. 153.

cohesivo y trascendente situación de la que se originan los denominados *grupos territoriales*.²⁵

En México con una extensión territorial de 1,967,183 kilómetros cuadrados, existen aproximadamente 2438 municipios, por lo que en promedio cada municipio cuenta con 804 kilómetros cuadrados, situación contrastante con la de países europeos como Bélgica por ejemplo, cuya superficie territorial equivale a menos de la sexagésima parte de la del territorio mexicano, tiene más de 2,600 municipios, con un promedio de 11 kilómetros cuadrados; en Italia con una extensión territorial del orden de 300,000 kilómetros cuadrados encontramos más de 8,000 municipios con un promedio de 37.5 kilómetros. La superficie territorial de los municipios en nuestro país es muy variable,²⁶ contamos con municipios cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas, e incluso mayor que la de algunos países. Por ejemplo, en Baja California el municipio de Ensenada posee una extensión territorial de 51,952.26 kilómetros cuadrados, el de Coahuila 26,433.60; en tanto Bélgica, Costa Rica, Dinamarca y El Salvador poseen 30,510; 51,100; 43,094; y 21,041 kilómetros cuadrados respectivamente. En contraste encontramos municipios con una extensión territorial mínima como es el caso de San Lorenzo Axocomanitla en el estado de Tlaxcala que sólo cuenta con 4.34 kilómetros cuadrados, o el de San Juan Huactinzco, también en Tlaxcala, con 4.44 kilómetros.

Respecto a la población, desde el enfoque sociológico es considerada como un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan un área o zona geográfica convencionalmente determinada y que están unidas por elementos culturales, políticos o sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales.²⁷

Valencia Carmona precisa que

el elemento humano, se unifica alrededor del concepto de "lo vecinal". Tiene el carácter de vecino, en el recto sentido gramatical, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación en mayor o menor medida identificable.²⁸

Quintana Roldán sostiene que la *población como elemento consustancial al municipio, representa el fin último de la actividad institucional*. Y citando a Fernando Albi señala que,

sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al municipio. Es precisamente la comunidad de existencia con intención de arraigo en un espacio limitado del territorio, la que origina la necesaria cohesión social y da lugar a un tipo especial de necesidades locales que demanda la creación de un instrumento adecuado de gobierno.²⁹

De las afirmaciones referidas podemos señalar que la población municipal como elemento de la institución en estudio no solo debe observarse como un conglomerado de personas asentadas en un territorio, sino que dicho conglomerado debe

25 *Ibidem*, p. 149.

26 http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Municipios_de_mayor_y_menor_extension_territorial.

27 *Ibidem*, p. 164.

28 Valencia Carmona, *Op. cit.* p. 27.

29 Quintana Roldán, *Op. cit.* p. 166.

poseer *intereses comunes*, darse *ayuda mutua*, *colaboración* y *solidaridad*, aspectos que sólo devienen de la convivencia vecinal. Y para ser considerado como vecino de determinado municipio deben cumplirse ciertos requisitos, esto es, solo tienen la calidad de *vecino* las personas que residen habitualmente dentro del territorio respectivo, y ésta sólo se adquiere por tener seis meses, cuando menos, con domicilio establecido dentro de su territorio y con residencia efectiva durante ese lapso. Y generalmente se pierde por: ausencia legalmente declarada; ausencia, por más de seis meses del territorio municipal; así como por la manifestación expresa de residir en otro lugar. Sin embargo, la vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular, público o comisión de carácter oficial o por voluntad expresa del vecino, comunicada a la autoridad municipal.

Por cuanto se refiere al gobierno del municipio, como sabemos, éste recae en la figura denominada Ayuntamiento.³⁰ Quintana Roldán lo define como, el órgano colegiado deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las respectivas leyes de cada estado,³¹

En tanto, Rendón Huerta Barrera lo define como

el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal –en algunos países se le denomina intendente o ejecutor–, el o los síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales y los regidores a los cuales se asignan comisiones.³²

En el aspecto normativo encontramos que es la fracción I del Artículo 115 de la CPEUM la que establece que,

cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

El ayuntamiento asume dos funciones substanciales: el gobierno³³ y la dirección de la administración³⁴ con las limitaciones que el diseño del sistema federal mexicano impone. Es importante recordar que los integrantes del ayuntamiento asumen roles o actividades diversas, así, el presidente es el encargado de presidir el cuerpo cole-

30 De acuerdo al *Diccionario Jurídico Mexicano* editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la palabra ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, *supino de adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo..

31 *Ibidem*, p. 205.

32 Rendón-Huerta, Barrera, *Op. cit.*, p. 14.

33 Proviene del latín *gubernatio-onis*, que implica dirigir, regir, mandar conducir, guiar. Es el agrupamiento de las personas que ejercen la dirección o el manejo de todos los asuntos que competen al pueblo; el gobierno implica el conjunto de órganos del Estado, esto es, implica el ejercicio de las tres funciones: legislativa, administrativa y judicial. El término gobierno es más amplio que el de *administración*, ya que éste se encuentra incluido en una parte del gobierno. En: Robles Martínez, Reynaldo, "*Función legislativa del municipio*" en *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, Salvador Valencia Carmona, (Coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 438.

34 Es el *conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo*; misma que, *tiene como actividad principal la prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad*. Véase a, Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª ed., Porrúa, México, 2008, p. 42.

giado y ejecutar las decisiones emanadas de éste. Los regidores, son la base del cuerpo deliberativo en atención a su número, y coadyuvantes del presidente municipal en las áreas que les sean asignadas por medio de las Comisiones edilicias; los síndicos regularmente asumen la representación jurídica para velar por los intereses del municipio.

Ahora bien, el ayuntamiento³⁵ por ser un cuerpo colegiado, toma sus decisiones por mayoría de votos en reuniones denominadas *Sesiones de Cabildo*, las cuales pueden ser de tipo *ordinarias*, *extraordinarias*, y *solemnnes* cuando la naturaleza del asunto así lo requiere. Y es precisamente en Sesión de Cabildo en la que se aprueba la distribución de entre los ediles las Comisiones Permanentes;³⁶ o la integración de las denominadas Comisiones Especiales;³⁷ sin embargo, el ayuntamiento no es suficiente para gobernar, se requiere también de la administración municipal, dicha situación se ha ejemplificado señalando que *el gobierno es la cabeza y la administración el brazo*, que por ello, en los municipios existe también un cuerpo más o menos amplio de funcionarios municipales que se encargan de apoyar a los miembros del ayuntamiento y de atender cotidianamente los servicios públicos.³⁸

Ahora bien, respecto a las atribuciones o facultades otorgadas al municipio, encontramos atribuciones-funciones en lo *legislativo* (facultad reglamentaria); en lo *jurisdiccional* (control de la legalidad de los actos administrativos emanados de las autoridades municipales); y, desde luego en lo *administrativo*.

Las atribuciones enlistadas en el numeral de referencia, entre otras, son las relativas a:

1. La prestación de los servicios públicos, entre los que encontramos los referentes a agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su ley reglamentaria, concerniente al Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP): policía preventiva y tránsito;
2. La libre administración de su hacienda;
3. La facultad para proponer a las Legislaturas, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unita-

35 Que en casos excepcionales es denominado *Concejo*; de conformidad con la CPEUM los *concejos* se constituyen a partir de declararse desaparecido un *ayuntamiento*, o también por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros si de conformidad con la ley no es posible que entren en funciones los suplentes, tampoco se celebren nuevas elecciones. Las legislaturas de los estados designan de entre los vecinos del municipio a los integrantes de dichos *concejos*.

36 Tales como Hacienda y patrimonio municipal, educación, recreación, cultura, actos cívicos; policía y tránsito, agua potable y alcantarillado, comunicación y obras públicas, fomento agropecuario, comercio y mercados, gobernación, reglamentos y circulares, entre otras.

37 Las que son creadas de forma temporal para atender situaciones extraordinarias, como aniversarios, hermanamientos, atención de problemas o conflictos específicos, entre otros.

38 Valencia Carmona, Salvador, *Op. cit.* p. 29.

rios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria;

4. Las facultades en materia de desarrollo urbano, así como para celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales; y
5. La planeación y la relación conjunta y coordinada del desarrollo, cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

Sin embargo, a lo largo de los años se han incorporado en otros Artículos de la misma CPEUM atribuciones en las temáticas vinculadas. principalmente, a los derechos sociales, mismas que enlistamos en líneas subsecuentes:

Artículo	Contenido (materia)
3º	<p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.</p> <p>VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y</p>
4º	<p>Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.</p>
73	<p>El Congreso tiene facultad:</p> <p>XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.</p> <p>XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y</p> <p>XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;</p> <p>XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.</p> <p>XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y</p> <p>XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p> <p>XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.</p>

	XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.
123	... Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

III. El municipio en Veracruz. Antecedentes históricos-jurídicos

Los antecedentes normativos del municipio veracruzano los podemos encontrar a partir del *Reglamento de Ordenanzas Municipales para los Ayuntamientos* del 30 de diciembre de 1840,³⁹ en el que con toda claridad se observa la rica influencia hispana; por ejemplo, al aludir a las *funciones cívicas y religiosas de tabla*; a los *capitulares*; a los *prefectos y subprefectos*; a los *jueces de paz*; a los *caudales de propios y arbitrios*; y a tantos otros conceptos, que sin duda son familiares para quienes tengan conocimiento de los antecedentes del municipio en España. El Reglamento en cuestión se integra de 148 Artículos distribuidos en cuatro capítulos, entre los cuales se señalan las atribuciones de los ayuntamientos, de los alcaldes, regidores y demás personal auxiliar, en tareas estrictamente administrativas, como el tesorero e integrantes de comisiones en diversas áreas. En esta normatividad no se conceptualiza al municipio; carece de un listado de los municipios que integran la geografía veracruzana; de los requisitos para la creación y supresión de municipios, de los requisitos para desempeñarse como edil, así como el lapso para desempeñarse en el cargo respectivo. Desde nuestro punto de vista es una reglamentación genérica que restringe la acción de gobierno municipal, reduce al municipio a un ente puramente administrativo, subordinado en todo momento al jefe político respectivo.

Más adelante, con fecha 15 de noviembre de 1874, durante el gobierno de Francisco de Landero y Coss la Legislatura Local aprueba la *Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado*, la cual se integra de 101 Artículos distribuidos en diez capítulos, y deroga el Reglamento de Ordenanzas Municipales. Considera a los Ayuntamientos, en su Artículo 1º, como *corporaciones pura y exclusivamente administrativas, sin que jamás puedan tener comisión o negocio alguno que corresponda a la política, ni mezclárseles en ella, con excepción de las funciones que se les encomienden por las leyes electorales*. Dicha conceptualización y la ampliación de facultades de los ayuntamientos son las innovaciones que introduce la ley de referencia.

En septiembre de 1915 Cándido Aguilar, gobernador constitucional y comandante militar de la entidad (quien se manifestaba influenciado y convencido de los postulados que motivaron la Revolución en nuestro país, así como del itine-

39 Luna Leal, Marisol, *Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840–2006*, Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana - H. Ayuntamiento Constitucional de Santiago Tuxtla. Ver., Xalapa, Equez. Ver. 2006, pp. 21-40.

rario político – constitucional que sostuvo el jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Nación), se aprueba la *Ley Orgánica del Municipio Libre*, la cual no sólo es la primera de ese siglo, sino que introduce importantes aspectos. Respecto al municipio, en el Artículo 1º señalaba que *el territorio del estado de Veracruz se divide en tantos municipios cuantos existen en la actualidad con tal que estén constituidos conforme a las leyes, cada uno de los cuales es autónomo en el gobierno y dirección de sus intereses peculiares*. Por otra parte, en el Artículo 6º señalaba que, *las municipalidades serán gobernadas y dirigidas por corporaciones que se denominarán Ayuntamientos y que serán de elección popular directa. Los cargos municipales serán incompatibles con ningún otro empleo de la administración pública*.

Como observamos, se le reconoce al municipio la facultad de gobernarse, deja de ser sólo un ente administrador. Se abandona el antiguo método de designación, por el de elección popular directa de los ediles correspondientes y señala los requisitos que deben cumplirse para fungir como tal; es decir, establece que el período de gobierno será de dos años, la elección referida se reglamenta en la normatividad que nos ocupa, señala el número de ediles de acuerdo con la población. Introduce las figuras de agentes municipales y jefes de manzana con dichos nombres. Además, otorga expresamente facultades al Poder Legislativo para que *las cuestiones de competencia jurisdiccional, de límites territoriales, de indemnizaciones, y cualesquiera otras que surgieren entre dos o más municipios sean resueltas por aquél*. Así también, facultades para crear, suprimir, ampliar o reducir municipios *cuando las necesidades del estado así lo requieran*.

Y para los casos de malversación de recursos municipales o hechos que representen menoscabo de la hacienda municipal, establece responsabilidad para los autores de los mismos, como la posibilidad de denuncia a favor de los vecinos del municipio respectivo. Una de las situaciones que sigue desconociendo el gobierno del estado y se pone en evidencia en la ley que nos ocupa, es el número de municipios que existen en la entidad, situación que se corrige en la *Ley Orgánica del Municipio Libre* aprobada el once de enero de 1918 y publicada el quince del mismo mes y año, ya que en su Artículo 2º enlista los municipios que integran el territorio de la entidad. Y para la creación de los mismos, precisa que *procederá sólo cuando la región que solicite erigirse en municipio, cuente con una población que exceda en dos mil habitantes y con la extensión y recursos suficientes para proveer a su existencia política, oyendo previamente al ayuntamiento o ayuntamientos de cuyo territorio se trate y al Ejecutivo del estado*.

Pese a ser una ley impulsada por el gobernador Cándido Aguilar, igual que la anterior, se deduce la pretensión de regresar al tutelaje al que había estado sometida la figura municipal, no obstante que denomina al municipio como *Libre*, toda vez que lo reduce a *la base de la división territorial y de la organización política administrativa del estado* y establece que *serán administrados y regidos por corporaciones de elección popular directa, denominados ayuntamientos*. Por otra parte, la versión en referencia retira lo concerniente al procedimiento de elección de los

ediles, remitiéndolo a la ley de carácter electoral. Consideramos que dichos cambios son los sustanciales.

En 1948 bajo el mandato de Adolfo Ruiz Cortines se expide la *Ley número 41 Orgánica del Municipio Libre*, la cual establece que los municipios son administrados y regidos por ayuntamientos de elección popular directa, que durarán en funciones un período de tres años y aumenta el número de habitantes para crear nuevos municipios; tras 36 años de vigencia, con las actualizaciones en el número de municipios respectivos, bajo el gobierno de Agustín Acosta Lagunes se deroga la referida Ley número 41, y se expide la *Ley número 40 Orgánica del Municipio Libre*, dicha ley señalaba que los municipios serían *administrados libremente y gobernados por ayuntamientos de elección popular directa*. Regula por primera ocasión las relaciones laborales; introduce las figuras de suspensión y revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento, con el procedimiento respectivo y el de la concesión de servicios públicos municipales; prevé la firma de convenios de los municipios con otros niveles de gobierno, así como la coordinación y asociación con personas físicas o morales para una mejor prestación de los servicios públicos. La ley de referencia ha sido la que ha estado vigente por mayor tiempo, así también, presenta una mejor estructuración entre sus temas, es evidente el uso de la técnica legislativa.

IV. El municipio (veracruzano) de nuestros días

A casi un siglo de haber otorgado al municipio la condición de *libre*; y, en las dos últimas décadas, mediante reformas constitucionales considerarlo como un nivel de gobierno y hacerlo partícipe de diversas áreas y temáticas de transcendencia para el desarrollo nacional, la institución municipal es caracterizada por múltiples, profundas y añejas problemáticas; en términos generales los municipios padecen, en la visión de Rendón Huerta Barrera, de:

- Indefinición o definición deficiente del ámbito de responsabilidad y competencia del municipio.
- Indeterminación de políticas públicas.
- Imprecisión, vaguedad o ausencia en la fijación de objetivos y metas.
- Ineficacia y altos costos de coordinación.
- Carencia de personal que cubra las necesidades de los puestos.
- Falta de concreción de planes y programas.
- Lentitud en las acciones.
- Información incompleta y parcial sobre recursos y resultados.
- Falta de seguimientos, evaluación y revisión de la actuación administrativa.⁴⁰

Un estudio completo y de meridiana claridad⁴¹ es el realizado con motivo de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* por el CIDE y el INEGI en el año 1993, mismo que si bien tiene más de una década de elaborado mantiene vigencia en su

40 Rendón Huerta Barrera, *Op. cit.* p. 353.

41 García del Castillo, Rodolfo, "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", *Revista Gestión y Política Pública*, México, No. 2, Vol. III, 2º semestre, México, 1994.

análisis y propuestas, en éste se detallan seis rubros-temáticas de prioritaria atención relativos a,

- La *modernización municipal integral*;
- El *manejo de las opciones de participación privada*;
- Las políticas de tarificación con subsidios cruzados;
- La *participación ciudadana activa*;
- Los *procesos de endeudamiento con mayor participación privada*; y,
- La *emisión de bonos*.⁴²

Si bien el municipio veracruzano adolece de las problemáticas referidas en líneas anteriores, en el presente abordamos algunos aspectos que nos parecen de atención necesaria mismos que enlistamos, previa contextualización y referencia genérica del diseño constitucional de la figura en estudio. En tenor de lo anterior, encontramos que la reforma en el año 2000 al *sistema jurídico*⁴³ veracruzano denominada *Reforma Integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz*, propició la creación de un nuevo *orden jurídico*,⁴⁴ mismo que derivó un rediseño a la figura municipal que se concretizó en la *Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz* (LOMLEV) publicada el 5 de enero de 2001.⁴⁵

En virtud del pacto federal, y lo establecido por el Artículo 115 de la CPEUM, el Artículo 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave recoge la fórmula original y establece que la entidad veracruzana tiene como base, de su división territorial y de su organización política, al municipio libre; sobre el cual el Artículo 68 refiere que, *cada municipio será gobernado por un ayuntamiento*⁴⁶ *de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los demás ediles que determine el Congreso, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

Las facultades del municipio veracruzano se encuentran detalladas en el Artículo 71 del ordenamiento en referencia, dicho numeral compendia y desarrolla las atribuciones establecidas en el multicitado Artículo 115 de la CPEUM—referidas en líneas anteriores—; y algunas disposiciones de tipo local, por ejemplo, la fracción VII faculta a los ayuntamientos para proponer al Congreso las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales; así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. La fracción VII establece que el Congreso del estado, en la distribución de los recursos, serán consideradas de manera prioritaria las comuni-

42 *Ídem*, pp. 439 y ss.

43 Entendido como la sucesión infinita de órdenes jurídicos, los cuales se diferencian entre sí por el conjunto de normas que los conforman. Véase a HUERTA Ochoa, Carla, *Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes*, UNAM, México, 2008; y *Conflictos normativos*, UNAM, México, 2007.

44 Véase *Transiciones y diseños institucionales* de María del Refugio González y Sergio López Ayllón (editores), UNAM, México, 1999.

45 Dicha Ley abrogó la Ley número 40 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz vigente desde febrero de 1984.

46 En la elección de los ayuntamientos, el partido político que alcanza el mayor número de votos obtiene la presidencia y la sindicatura. Las regidurías son asignadas a cada partido, incluyendo a aquel que obtuvo la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional.

dades indígenas atendiendo la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades. La fracción XVI le otorga atribuciones para que en términos de lo establecido en la propia Constitución Local, convoque a referendo o plebiscito, cuyos resultados serán obligatorios para las autoridades competentes.

Ahora bien, para ser edil, según lo establecido por el Artículo 69 de la Constitución Local se requiere:

- I. Ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos, originario del municipio o con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años anteriores al día de la elección;
- II. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia;
- III. No ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria; y
- IV. Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, excepto aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

De conformidad con el Artículo 70 el período de desempeño de los ediles es de cuatro años.⁴⁷ Toman posesión el día primero de enero inmediato a su elección; para el caso de que alguno de ellos no se presentare o dejare de desempeñar su cargo, se prevé sea sustituido por el suplente, o según lo disponga la ley. Los ediles no pueden ser electos para integrar el ayuntamiento del periodo siguiente; la misma prohibición se aplica a los integrantes de los Concejos Municipales. Los ediles, cuando poseen el carácter de propietarios, no pueden ser electos para el periodo inmediato como suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios, excepto cuando hayan estado en ejercicio.

Por cuanto se refiere a los aspectos materialmente relevantes que a partir de lo establecido en la LOMLEV y que desde nuestro punto de vista resulta necesario replantear encontramos los siguientes:

Fusión de municipios

El Artículo 7º de la LOMLEV establece que, cuando no se reúnan los requisitos de contar con una población mayor de veinticinco mil habitantes; disponer de los re-

47 Antes de 2014 los períodos de gestión en el ámbito municipal eran de tres años, la reforma en la materia fue publicada el 9 de enero de 2012; en el decreto correspondiente se estableció que, . . . *los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos en 2013, para iniciar sus funciones el 1 de enero de 2014, durarán en su encargo cuatro años. Asimismo que, el ejercicio constitucional de cuatro años para el periodo de gobierno de los ayuntamientos del estado iniciarán a partir de la renovación de los ayuntamientos del 1 de enero del año 2014.* Si bien es cierto que muchas voces atribuyen la ampliación del período de gobierno municipal, de tres a cuatro años, a razones de índole político, también es cierto que al final del día, dicha ampliación genera incentivos para un mejor desempeño de la función pública, asimismo, otorga la posibilidad de planear proyectos de mediano plazo, y para los inexpertos en el ejercicio de la función pública, en el indeseable de los escenarios, pero muy tangible, la posibilidad de un proceso de enseñanza aprendizaje de un año.

cursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales; que la cabecera municipal cuente con: locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; y contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población; *se podrá suprimir el municipio, en cuyo caso éste pasará a formar parte de uno o más municipios vecinos*. En tal contexto, y de una revisión al *Censo de Población y Vivienda 2010* elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se encuentra que los municipios de Acula, Xoxocotla, Tenochtitlán, Otatitlán, Ixhuacan, Los Reyes, Tatatila, Tonayán, Ixmattlahuacan, Colipa, Tancoco, Saltabarranca, Astacinga, Camarón de Tejada, Tenampa, Huilopan de Cuahtemoc, Chiconamel, Tomatlán, Zacualpan, Rafael Lucio, Tlaquilpa, Amatitlán, Coahuatlán, Acajete, Tepatlaxco, Tepetlán, Coacoatzintla, Alpatláhuac, Atlahuilco y Nautla poseen una población mayor a 5,000 habitantes, pero menor de 10,000.

La cuestión se torna más delicada en municipios tales como, Astacinga con 4846; Jalcomulco con 4940; Tlilapan con 4,879; Tlacojalpan con 4,632; Naranja con 4,507; Miahuatlan con 4,420; Apazapan con 4,027; Tlalcotepec de Mejía con 3,965; Chumatlán con 3,889; Acatlán con 3,085; Las Minas con 2,897; Magdalena con 2,920; San Andrés Tenejapan con 2,715; Tuxtilla con 2,177; Coetzala con 2,144; Aquila con 1,797; y, Landero y Coss apenas con 1,546.

Esta disposición estimamos sumamente complicada que se atienda, en virtud de que los Poderes Legislativos y Ejecutivo, aún cuando poseen múltiples incentivos para disminuir el número de municipios en la entidad, por ser una decisión *políticamente incorrecta* no la asumirán.

Remuneración a Ediles y personal de confianza

El 2º párrafo del Artículo 22 de la LOMLEV señala que *el desempeño de los cargos de presidente municipal, síndico y regidor será obligatorio y su remuneración se fijará en el presupuesto de egresos del municipio, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público*. Lamentablemente dichos principios no son apreciados por los ediles de los diversos ayuntamientos veracruzanos. Las altas y desproporcionadas compensaciones, e incluso salarios, que se “auto-asignan” los ediles es práctica constante y alarmante en la mayoría de los municipios; lamentablemente dichas remuneraciones no corresponden a la función que desempeñan; a la región económica a la que pertenece; al presupuesto anual que se ejerce, pero sobre todo a la vocación desinteresada y honesta que se presume les inspira e induce para lograr y desempeñar tales encomiendas edilicias. Mucho se ha discutido sobre el particular, incluso se ha caído en la tentación de vulnerar la autonomía municipal expidiendo una ley con tabulador general para determinar salarios y compensaciones a criterio de quienes impulsan tal idea; no obstante, la autonomía financiera y de gobierno, consagrados a nivel constitucional, han sido el tope de tales pretensiones.

Otra cuestión íntimamente relacionada con lo referido en las líneas anteriores es, la prevención que establece el último párrafo del Artículo 115 de la normatividad de referencia, en la cual se prohíbe designar, para desempeñar cargos de confianza en el ayuntamiento, a personas a quienes les ligue relación conyugal, de concubinato o parentesco consanguíneo o por afinidad, en línea recta o colateral hasta el cuarto grado, con servidores públicos municipales, con excepción de quienes, durante los dos últimos años, hubieren laborado ininterrumpidamente como empleados de base en la Administración Pública Municipal de que se trate. Tendrán carácter honorífico, sin derecho o retribución alguna, los cargos que, dentro de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, desempeñen los cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado de los servidores públicos. Pese a dicha disposición, actitudes nepóticas y fuertes remuneraciones económicas a familiares que “dirigen” o “desempeñan” algún cargo en los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, de forma material e incluso formal las encontramos en la gran mayoría de los gobiernos municipales.⁴⁸

Deficiencia reglamentaria. Problemas jurídicos

Como lo hemos referido, los municipios poseen la facultad materialmente legislativa, aunque formalmente reglamentaria,⁴⁹ mediante la cual, y en concordancia con las leyes que en el ámbito municipal expidan las legislaturas de los estados, pueden contar con sus *bandos de policía y buen gobierno*, así como con los reglamentos necesarios⁵⁰ para un eficaz y eficiente desempeño administrativo. Sin embargo, lo que encontramos en la realidad es: una obsolescencia-debilidad normativa; o, una ausencia del marco reglamentario municipal, que es en la mayoría de los casos. Cabe señalar que de los 212 municipios veracruzanos, solo 52 cuentan con Reglamentos Municipales llenos de positividad, es decir, el 76% de los municipios en Veracruz carecen de su respectiva reglamentación municipal. Es importante precisar que la existencia normativa referida no implica actualización y apego a los cambios jurídicos de largo alcance que se han generado a partir de junio de 2011.

48 Mismas que se encuentra radicadas en el H. Congreso del Estado, en específico en las Comisiones de Gobernación, Fortalecimiento Municipal y/o Hacienda Municipal, denunciadas por algunos sectores del municipio en cuestión, o incluso por algunos de sus miembros del ayuntamiento, regularmente por aquellos que pertenecen a un partido político distinto del que emanó el presidente municipal.

49 Consideramos importante recordar la posición de algunos municipalistas con relación a dicha facultad reglamentaria municipal, esto es, que el referido *acto legislativo* sea reconocido como tal, y no se le determine como *reglamento*, toda vez que el mencionado acto emana de un órgano que reúne las cualidades que se requieren para realizar la función legislativa. *El proceso que se sigue en su elaboración, es legislativo; sus cualidades son propiamente las de un acto legislativo, esto es, general, abstracto, impersonal y coercitivo, de manera tal que, desde el punto de vista material, los elementos intrínsecos del acto corresponden a la ley; desde el punto de vista formal, el acto es emanado de un órgano fundamentalmente legislativo; el reglamento se diferencia de la ley, principalmente por el órgano del que emana; esto es, del titular del Poder Ejecutivo, y el ayuntamiento no es un órgano ejecutivo, sino un órgano colegiado que toma sus decisiones mediante deliberación y por mayoría de votos.* Véase obra referida en cita 7. Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª ed., Porrúa, México, 2008, p. 31.

50 Comercio, Industria y Espectáculos; Protección Animal; Protección Civil; Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible; De Servicios Públicos Municipales; De Seguridad Pública; Vialidad y Tránsito; De Participación Ciudadana; Protección animal; Regulación Interna; y De Transparencia y Acceso a la Información, entre otros.

Algunas de las consecuencias que se generan por la ausencia de la reglamentación municipal, es que los ayuntamientos no sólo dejan de percibir importantes cantidades de recursos económicos, vía imposición de sanciones jurídicamente permitidas; sino también, un relativo estado de indefensión y ausencia de seguridad jurídica para los gobernados.

Si a lo anterior sumamos escaso conocimiento por parte de los ediles y servidores públicos municipales acerca de los derechos adquiridos por parte del personal que labora en la administración pública municipal, es cuando se presentan profundos y prolongados conflictos jurisdiccionales por agravios a los respectivos derechos, principalmente en los casos relativos a despidos injustificados.⁵¹

Aunado a lo anterior, es necesario, determinar en la ley orgánica municipal el procedimiento legislativo mediante el cual deben elaborarse el bando de policía y gobierno, así como los reglamentos correspondientes, toda vez que no existe claridad sobre tal procedimiento, así como del acuse de enterado, o intervención del Congreso Local. No en todos los Estados miembros el proceso es claro. De igual forma, precisar la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico municipal, esto es, definir si un bando de policía y gobierno es jerárquicamente superior a los reglamentos de la administración pública municipal; si los reglamentos de servicios públicos municipales, superiores al bando, y a los reglamentos de la administración pública municipal. Si las circulares son inferiores a los reglamentos. Si las disposiciones administrativas de observancia general tales como los planes, programas de desarrollo, lineamientos y criterios son inferiores a las circulares, a los reglamentos.

Al igual que, definir con claridad el régimen de supletoriedad aplicable al ordenamiento jurídico municipal, toda vez que ni en la Constitución, ni en la jurisprudencia, se establece cuáles son los preceptos de la legislación estatal aplicable para cubrir omisiones de la legislación municipal. En tal contexto, surge la pregunta, ¿es acaso el código de procedimientos civiles; el de procedimientos administrativos; o, las llamadas leyes administrativas especializadas las indicadas para ser aplicadas?

Y discutir, y definir los alcances e impacto de los reglamentos municipales, esto es, hasta dónde es posible que un reglamento municipal en las diversas materias de su competencia desarrolle disposiciones sin invadir el núcleo fundamental de los derechos humanos, establecidos estos no solo en la Constitución, sino en todo un bloque de constitucionalidad, convencionalidad establecidos en tratados internacionales, entre otros. De esta manera se determinaría, si los Ayuntamientos pueden, o no, generar ciertas obligaciones a los ciudadanos, por ejemplo, exigir a los vecinos barrer el frente de su casa, cuando en el ámbito municipal existe un servicio de limpia pública.

51 Dicha afirmación con base en la información obtenida vía sistema INFOMEX-Veracruz del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Instancia que si bien es cierto, y como lo referimos, no es la competente para resolver conflictos entre entidades municipales y miembros de las fuerzas de seguridad, sí resuelve conflictos del ámbito laboral municipal por despidos injustificados.

Comisiones Municipales

El Artículo 39 de la LOMLEV establece que las comisiones municipales son órganos que se constituyen por ediles con la intención de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento en la prestación de los servicios públicos municipales, así como de las dependencias, pudiendo, en su caso, proponer el nombramiento, suspensión o remoción de sus empleados. Las materias a atender por dichas comisiones son, Hacendaria y Patrimonio Municipal; Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo; Policía y Prevención del Delito; Tránsito y Vialidad; Salud y Asistencia Pública; Comunicaciones y Obras Públicas; Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de las Tenencia de la Tierra; Participación Ciudadana y Vecinal; Limpia Pública; Fomento Agropecuario; Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros; Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales; Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado; Ecología y Medio Ambiente; Registro Civil, Panteones y Reclutamiento; Gobernación, Reglamentos y Circulares, Equidad de género; Bibliotecas, Fomento a la Lectura y Alfabetización; Turismo; Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Ciencia y Tecnología; Impulso a la juventud; y, Protección Civil.

Del Artículo 41 al Artículo 60-Bis de la citada Ley se establecen las diversas atribuciones encomendadas a las referidas Comisiones Edilicias, mismas que en muchos casos son de complicada realización por el desconocimiento de la temática, experiencia o profesionalización en el rubro; la escasez o ausencia de recursos, por ejemplo, la fracción II del Artículo 46 establece que es atribución de la Comisión de Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo, cuidar el cumplimiento de la obligación de que los niños en edad escolar asistan a las escuelas. O lo que establece la fracción III y se atribuye a la Comisión de Salud y Asistencia Pública, esto es, *inspeccionar los hospitales cuidando de que se asista con eficiencia a los enfermos, que los empleados cumplan con sus deberes, que los alimentos y medicinas proporcionados a los enfermos sean de buena calidad, en cantidad suficiente y conforme a las prescripciones del facultativo y disposiciones reglamentarias; asimismo, vigilar que los cobros por la atención hospitalaria sean moderados y proporcionales al servicio otorgado y que los estudios socioeconómicos se realicen de acuerdo a lo establecido por la Secretaría de Salud y Asistencia del Estado.*

Administración pública paramunicipal

El capítulo III denominado *De la Administración Pública Paramunicipal* correspondiente al título tercero relativo a *De la Administración Pública Municipal* de la normatividad en cuestión, enlista las figuras consideradas como *paramunicipales*, entre las que se encuentran los *organismos descentralizados*; *las empresas de participación municipal*; y *los fideicomisos públicos*. Dichos organismos tienen como propósito coadyuvar a los ayuntamientos en el desempeño de sus atribuciones, esto es, cuando los ayuntamientos se ven rebasados por problemáticas o necesidades específicas de la población y la dirección correspondiente no puede satisfacer

estas necesidades o problemáticas, lo idóneo es constituir el organismo paraestatal que, de manera profesional y específica, atienda tales circunstancias. Estas figuras han demostrado su eficacia en municipalidades europeas con gran población o conurbados; no obstante, municipios con perfil turístico o actividad comercial-agropecuaria importante, pueden encontrar en tales instrumentos una plataforma económica trascendente, ya que la fracción II del Artículo 78 de la LOMLEV establece como objeto de dichos organismos descentralizados, *la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social*.

La experiencia veracruzana más conocida y única, en la primera de las figuras citadas es la del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano⁵² (SAS), en la cual los ayuntamientos de los municipios de Veracruz, Boca del Río y Medellín de Bravo determinaron la prestación de los servicios públicos hidráulicos (Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales).

Estimamos que en detrimento de la población y de un gobierno eficaz y eficiente, los ayuntamientos no hacen uso de las figuras referidas en los incisos *b* y *c* del apartado que nos ocupa, es decir, de las *Empresas de participación municipal*, y de los *Fideicomisos públicos*, los cuales sin duda, reeditarían importantes dividendos a favor de las tesorerías municipales correspondientes.

Ahora bien, la integración de intermunicipalidades –zonas metropolitanas– es una figura poco utilizada no solo en el estado de Veracruz, sino también en el resto de las entidades federativas pese a encontrarse establecida en la CPEUM desde 1983; la *intermunicipalidad* es entendida como *la unión voluntaria de municipios con la finalidad de realizar proyectos conjuntos en materia de prestación de servicios públicos o el ejercicio de funciones, para lo cual ceden una parte o la totalidad de las atribuciones que le corresponde a cada municipio en la materia respectiva a un organismo intermunicipal*.⁵³

En la entidad veracruzana podemos configurar intermunicipalidades con fundamento en lo que establece el capítulo IV denominado *De los convenios, la coordinación y la asociación municipal* correspondiente al título IV llamado *De las funciones y servicios públicos municipales, concesiones, contribución para obras públicas y convenios*, así el Artículo 103 establece que, los municipios previa autorización del Congreso o de la diputación permanente pueden celebrar convenios, siempre y cuando la coordinación o asociación represente un beneficio en la prestación de los servicios públicos a su población; asimismo que exista un acuerdo de cabildo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros y se haya escuchado a los agentes y subagentes municipales, así como a los jefes de manzana. Dichos convenios bajo los mismos requisitos indicados, también pueden ser signados con otras entidades federativas, con el estado, la federación, personas físicas o morales. Bajo tales disposiciones normativas nos parece que las administraciones públicas federal y local deben impulsar entre los municipios tales intermunicipales a través

52 Cuya creación aparece en la Gaceta Oficial del Estado de fecha 28 de marzo de 2003.

53 Proyecto GEF y de movilidad urbana y transporte público en el estado de Veracruz. Gobierno del estado de Veracruz, Xalapa, Equez. Ver. Abril de 2006.

de atractivos incentivos económicos (Fondos Especiales), aunada a la respectiva “persuasión política” para la firma e implementación de los denominados *Convenios de Colaboración Intermunicipal*, mismos que desde nuestra perspectiva, son los instrumentos idóneos a utilizar para la eficaz y eficiente prestación de servicios y funciones públicas relacionadas con los derechos sociales (agua potable, saneamiento, alcantarillado; recolección, tratamiento y disposición de los residuos, rellenos sanitarios, entre otras acciones, para propiciar un medio ambiente sano; en materia de educación, la conservación y equipamiento de bienes muebles que les corresponda atender, entre otras.). De esta forma no sólo se integran administraciones que coadyuven en eliminar la duplicidad de esfuerzos institucionales, sino también se contará con funcionarios públicos que sean capaces de generar decisiones acordes a la realidad y apegadas a las crecientes demandas sociales de competencia municipal.

En suma, la constitución de *Organismos Intermunicipales* cuya dirección recae en expertos probados de la temática materia origen de la constitución de dichos organismos intermunicipales; con objetivos claros y cuantificables. Y con el propósito de avanzar en la interacción-gestión⁵⁴ fluida y eficaz de autoridades municipales, principalmente en las zonas metropolitanas de la entidad, dichos *organismos intermunicipales* después de algunos años, probablemente un cuatrienio, deberán constituirse en instancias administrativas-técnicas especializadas en las áreas de su conocimiento, con atribuciones jurídicas y políticas plenas, es decir, con cierto grado de autonomía para que más allá de los cambios de administración municipal, exista planeación, rigor técnico y fundamentado en la ejecución, seguimiento, evaluación de los resultados, y un plan de mejora continua.

Si bien es cierto que ante tal figura los municipios cederían parte de su autonomía, también lo es que dichos municipios bien podrían ser los entes ante los cuales se rindan cuentas, y tengan la capacidad, de que a través de una mayoría calificada, puedan remover al titular del organismo, como se observa la creación de una figura jurídica acorde a las necesidades contemporáneas.

Ya que de continuar la dispersión de recursos económicos, materiales y humanos en los municipios, menores probabilidades existirán para que estos, en virtud de las competencias otorgadas en temas relacionados, por ejemplo, con los derechos sociales, se conviertan en verdaderos coadyuvantes de la federación y los estados ante tal tarea titánica. En virtud de que para cuando tengan frente a sí resoluciones con inminente y pronto cumplimiento; y sin recursos económicos para cumplimentar lo mandatado por el juez respectivo, tendrá que ser el estado miembro, o incluso la propia federación quienes, vía otorgamiento de recursos

54 Zentella sostiene que hace referencia a la “gestión”, toda vez que en nuestro país no existen figuras de gobierno que ejerzan dicha función en un contexto metropolitano; esto es, las zonas metropolitanas no se gobiernan, pues cualquier acto de gobierno pasa necesariamente por la autoridad municipal que forma parte de ella, o por las autoridades estatales o federal. Zentella, Juan Carlos, “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México?. Propuestas para el corto, mediano y largo plazo.”, en Thomas Cieslik (comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México?. Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, el Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C / Metrópoli 2025, la Fundación Este País, México, 2007, p. 9.

económicos, atiendan lo demandado; o, la autorización del Congreso del estado al municipio para contratar empréstito, y de esta manera solventar lo mandatado. No obstante lo anterior, ambos escenarios, sin duda, solo agravarán la crisis o desastre que desde hace varias décadas vive el municipio.

Fortaleza hacendaria

La cuestión económica ha sido un tema recurrente para los municipios, ya que sin suficiencia económica no se puede hablar en sentido estricto de libertad municipal. Si bien es un rubro que debe atenderse desde la CPEUM y leyes de carácter federal para lograr una redistribución más equitativa de las fuentes de ingresos y encontrar soluciones de fondo, también es cierto que desde al ámbito local hay cuestiones importantes que se deben cambiar para que dichas entidades obtengan recursos económicos en estricto apego a los principios de equidad y proporcionalidad. De inicio estimamos necesario reformar la *Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave*, toda vez que dicha normatividad adolece de las mismas inequidades de las cuales se quejan las entidades federativas ante la federación.

De conformidad con el Artículo 7º de la ley de referencia solo el 20% de las participaciones que anualmente recibe la entidad son destinadas a los municipios, es decir, el estado es quien ejerce la mayor parte del presupuesto, pero más allá de la cantidad destinada a dichas entidades municipales, el mecanismo de distribución deja mucho que desear con una fórmula utilizada desde 1999 que anualmente se adopta con las modificaciones a los Artículos transitorios 3º y 4º de la ley de referencia.

Democracia y gobierno

Bajo la premisa de que la democracia es *el mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas, en la cual los individuos adquieran la facultad de decidir mediante el sufragio*,⁵⁵ lo deseable en toda organización estadual, no siendo el nivel municipal la excepción, es precisamente lograr una activa participación de los individuos en las múltiples y diversas acciones de gobierno; bajo dicho ideario la sociedad veracruzana debe pasar de la intervención en la elección de sus ediles, a la participación real y efectiva en la elaboración de los planes de desarrollo municipal y programas de obras anuales; asimismo a la posibilidad de destituir a un funcionario por acción popular; instrumento que, sin lugar a dudas, coadyuvaría para que los presidentes (as) municipales tengan un mejor desempeño en el ejercicio de la función pública.

Otro aspecto a considerarse dentro del rubro que nos ocupa, para lograr mejores gobiernos, y que se encuentra íntimamente relacionado con la administración es el relativo a la capacitación de las diversas personas que desean desempeñarse como presidente (a) municipal, síndico (a) o regidor (a); ya que lamentablemente la mayoría de dichos funcionarios, al tomar posesión del encargo en cuestión, no tienen ni la menor

55 Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, México, 2001, p. 167.

idea de cómo desempeñar su encomienda, peor aún si no saben leer o escribir. Estimo que un paliativo al grave desconocimiento que sobre gobierno, administración y finanzas municipales poseen la mayoría de los presidentes (as), es establecer a nivel constitucional y ley en la materia, como uno de los requisitos para ser candidato a edil, la aprobación de un *Curso Básico sobre Gobierno y Administración Municipal* a cargo de una institución universitaria con reconocimiento social que no tolere la simulación en la aprobación del curso en cuestión.

Rendón Huerta Barrera acertadamente advierte que *esta nueva realidad exige al político, al estadista y al administrador, un renovado enfoque hacia la cosa pública, capaz de responder a las necesidades sociales con responsabilidad, imaginación y creatividad.*⁵⁶

Fuentes

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría del Derecho Administrativo*, Porrúa, 4ª edición, México, 1981.
- Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Municipal*, Oxford, México, 2006.
- Carbonell, Miguel, "El Estado federal en la Constitución Mexicana: Una introducción a su problemática" en Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IJ-UNAM, México, No. 91 Enero-Abril 1998, Nueva serie, año XXXI,
- Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, UNAM-Porrúa, México, 1995.
- García del Castillo, Rodolfo, "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", Revista Gestión y Política Pública, México, No. 2, Vol. III, 2º semestre, México, 1994.
- Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal. Parte general*, UNAM, México, 2003.
http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Municipios_de_mayor_y_menor_extension_territorial.
- Huerta Ochoa, Carla, *Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes*, UNAM, México, 2008.
- _____, *Conflictos normativos*, UNAM, México, 2007.
- Jiménez Dorantes, Manuel "Colaboración y Coordinación en el sistema federal mexicano" en *Estudios en homenaje a D. Jorge Fernández Ruíz. Derecho administrativo*, t. I, IJ-UNAM, México, 2005.
- López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Porrúa-Anáhuac, México, 2007.
- Luna Leal, Marisol, *Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840-2006*, Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana - H. Ayuntamiento Constitucional de Santiago Tuxtla. Ver., Xalapa, Equez. Ver. 2006.
- María del Refugio González y Sergio López Ayllón (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, UNAM, México, 1999.
- María Hernández, Antonio y Valadés Diego (Coords), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2003.
- Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9ª ed., Porrúa, México, 2008.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007.
- Robles Martínez, Reynaldo, "Función legislativa del municipio" en *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*.
- Salvador Valencia Carmona, (Coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 6a ed., Porrúa, México, 2003.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, México, 2001.
- Thomas Cieslik (comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México?. Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, el Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C / Metrópoli 2025, la Fundación Este País, México, 2007.
- Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, Porrúa-UNAM, México, 2003.

56 *Ídem*.

Competencias tributarias municipales en el Estado de Veracruz

Yesenia del Carmen Trejo Cruz

1. Presentación

El presente estudio abordará los aspectos jurídicos que puedan determinar las competencias tributarias para los municipios en la entidad veracruzana, con la finalidad de determinar a la luz del Código Hacendario Municipal –genérico–¹ la naturaleza del ente fiscal, en cuanto a sus alcances y limitantes, que propendan en la obtención de ingresos suficientes, para solventar las necesidades que debe atender en cada jurisdicción correspondiente, con relación a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz; como base normativa competencial y orgánica, de aquél.

Hoy en día, los municipios son incorporados mayormente a los roles que el Estado Mexicano gradualmente le comparte, en atención a diversos actos delegados, que les conducen a un crecimiento normativo de competencias, de absorción financiera y ejecución de gasto; ello en razón de que se les participa en el desarrollo de acciones de la Administración Pública –federal y estatal–, en aras de lograr una armonización y equilibrio entre los ejecutivos que detentan las competencias administrativas y fiscales en México.

Debemos reconocer que el Municipio en sí –sin destacar uno en especial, en atención a sus características políticas, económicas y poblacionales–, requiere de una mayor atención en los ámbitos jurídico, económico y social; pues la realidad refleja que la concentración en estos escenarios, le asisten preferentemente a la federación y a los estados.

Sin embargo, ésta óptica del municipio ubicado bajo el predominio federal y estatal –en gran medida– no es del todo favorable si analizamos la realidad de cada uno de ellos; así como sus fuentes de competencias constitucionales, como entes dotados de autonomía para el desarrollo económico y social al interior de los mismos. Ello significa un contraste perjudicial en los resultados que se esperan en la eficiencia de servicios y logro de su crecimiento integral. Pues aunque dispongan de las acciones benévolas en los objetivos de las políticas fiscales en turno,² estos

1 Este Código Genérico, aplica en todos aquellos municipios que no han desarrollado la autonomía, en su facultad de creación normativa, que conduce a la obtención de un Código Hacendario específico, como es el caso de los municipios de Acayucan, Orizaba, entre otros.

2 La política fiscal, se encarga de buscar un equilibrio económico en los distintos entes fiscales, que debido a su naturaleza económica, geográfica, política, no cuentan con la misma suficiencia de recursos financieros;

apoyos económicos que busquen el equilibrio en las finanzas municipales –débiles y fuertes–, no es suficiente para solventar todas las demandas sociales que día a día los ciudadanos requieren, en atención al interés jurídico que se proteja.

Este panorama no es del todo alentador, en virtud de que el municipio, podrá gozar, actualmente, de una participación más activa con sus homólogos; pero sus capacidades económicas y tributarias, pueden ser limitadas para ejecutar la gama de actos, –que por propios le corresponden– a la par de los delegados.

En este orden de ideas, el Código Hacendario Municipal faculta al ejecutivo municipal –atentos al principio de legalidad– en la toma de decisiones para la construcción de un Sistema Tributario Local, que permita la conducción en el financiamiento de contribuciones, para la realización de acciones y programas en sus respectivas competencias jurisdiccionales.

2. Naturaleza Jurídica de la Potestad Tributaria Municipal

En general, el fisco refleja infinidad de estudios; desde el México prehispánico,³ a la actualidad, en razón de sus facultades económicas y de imperio, detentadas ante los ciudadanos con base a la relación jurídica,⁴ que conduce a aquél con la determinación y cobro de impuestos.

Los ámbitos de aplicación del fisco cobran una importancia diversa, atentos a los actos de cada uno de ellos, y en función de la organización política y económica de cada país, como es el caso del nuestro; situación que refleja el predominio de

por ello, el ente fiscal federal, por medio de las acciones internas de gobierno, programa la delegación de recursos económicos, vía la recaudación de impuestos federales, en estas administraciones municipales.

3 Así, podemos ver los trabajos vertidos por Yáñez, en los que ilustra el desarrollo histórico-tributario en México, acorde a sus tiempos políticos y necesidades; lo cual privilegiaba la determinación del Poder del Estado, en tipificar las cargas tributarias, para su exacción en los contribuyentes. Expresamente no existía un Sistema Fiscal constituido –como el actual–, pero sí la multiplicación de alcabalas, y la resistencia política con fines económicos de los entes fiscales; que expresaba con mayor claridad el desequilibrio de competencias tributarias entre ellos. “A pesar de las diversas leyes de clasificación de rentas no se estableció un principio para delimitar el campo impositivo entre federación y entidades federativas. La razón de ello es que se quería propiciar que cada uno de los ámbitos de gobierno fuera autosuficiente económicamente y no tuviera que supeditarse a otra instancia para cubrir sus necesidades”. Yáñez Ruiz, Manuel. *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, T. 5, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958, p. 171. Este principio de autosuficiencia, concebido en la génesis de nuestro sistema hacendario, es el elemento que hoy día, debe permear para considerar la igualdad de competencias normativas y de ejecución, en los diversos ámbitos de aplicación, del Poder Tributario del Estado mexicano.

4 La relación jurídica entre los sujetos fiscales, es fundamental para la determinación de la obligación fiscal y para ser exigida por el estado; pues de aquella derivan los elementos jurídicos –no sólo económicos– para el cobro de los impuestos, –aunque legal y constitucionalmente–, es la obligación en la que se finca el legislador, para la emisión de los ordenamientos fiscales que integran el Sistema Tributario en México. Por su parte Jarach como estudioso del Sistema Tributario Argentino, expresa la falta de necesidad en crear Sistema Jurídicos, con fuente en conceptos económicos y políticos: “... la orden emanada de la autoridad administrativa de pagar el tributo: [...] no constituye la obligación tributaria, sino que es un acto de ejecución de la voluntad concreta de la ley, la cual crea dicha obligación. Aceptamos el concepto casi unánime en doctrina, de que el tributo es una prestación pecuniaria, porque, en efecto, las prestaciones no pecuniarias son excepcionales en el Estado moderno; para la asimilación de ellas a la relación cuya fuente es la ley, entre dos sujetos: de un lado el que tiene derecho a exigir la prestación, al acreedor del tributo, es decir el Estado o la otra entidad pública que efectivamente, por virtud de una ley positiva posee ese derecho, y de otro lado el deudor, o los deudores, quienes están obligados a cumplir la prestación pecuniaria”. Jarach, Dino. *El hecho imponible*, ed. 3ª, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2004, P. 11. En este sentido expresado por Jarach, la prestación económica que el estado recibe como acreedor frente al ciudadano, se circunscribe al principio de legalidad, que le faculta al primero su capacidad de cobro –poder de imperio–; frente al segundo como obligado expreso al pago del tributo.

funciones públicas, dependientes de la tipificación constitucional, legal y reglamentaria, que permita la ejecución de estas atribuciones. Es decir, que nuestro país destella el cúmulo de actos fiscales, a favor de la federación.

Dicho escenario conduce en la práctica fiscal, a una sociedad identificada especialmente con el Ejecutivo federal, en materia de contribuciones e impuestos. Dada la naturaleza de tales actos, cuyos efectos tienen una cobertura más amplia en la determinación de la base gravable para el cobro de alcabalas.⁵

Por ende, las autoridades fiscales federales han cobrado una presencia más notable entre los contribuyentes,⁶ pues la naturaleza jurídica de estos actos, conduce a una determinación casi genérica en la exacción de tributos por renta,⁷ y mayormente por consumo; pues bien es cierto que los impuestos directos, permiten a los gobiernos en turno, determinar *a priori* una planeación fiscal y económica para la integración presupuestal, vertida en programas sociales:

Los principios de la escuela liberal en materia fiscal se funda en una errónea concepción del impuesto y sus consecuencias, así como de las condiciones del bienestar social. Según ellos el impuesto se justifica como precio de los beneficios que los servicios públicos reciben en común de los miembros de la colectividad, y debe herir lo menos posible las actividades productoras, cuyo principal estímulo es la obtención de fuertes beneficios por las empresas privadas. De ahí la preferencia concedida a los impuestos

5 Este término era utilizado inicialmente en los Pre-Sistemas Tributarios Municipales, antes de la irrupción española en México, como sinónimo del término "impuesto" hoy día. En la Nueva España, la alcabala empezó a cobrarse en enero de 1575. Desde el primer momento, aparece un "receptor general de alcabalas" encargado de su recaudación por nombramiento del virrey, dado que es importante y trabajosa. Se elige a Gordian Casasano, "de mucha fidelidad y suficiencia". La idea de los Oficiales Reales es ir recaudándola, al acabar cada cuatrimestre. Cfr. Sánchez Bella, Ismael. *La Organización Financiera de las Indias (siglo XVI)*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1990. p. 219.

6 Ello se debe al cúmulo de atribuciones que se le han depositado desde generaciones pasadas, —al órgano hacendario—, y que han conducido a una aplicación preferente de las facultades fiscales federales en la generalidad de contribuyentes, en atención también a la naturaleza misma de la contribución, que es dependiente y vinculante con la competencia en el ámbito federal. Diversos estudios giran en torno a la delimitación de ésta, para acotar la actuación de los entes fiscales y lograr un grado de crecimiento equitativo, no sólo en materia de facultades, también en los efectos positivos que derivan de la asignación y distribución armónica de funciones, en los sujetos activos; para la ejecución de sus actos, a la luz de los programas sociales y necesidades por atender; pues no hay que gestar la competencia fiscal, desvinculada de la aplicación del gasto público; como administraciones en búsqueda de mayor eficiencia.

"En materia fiscal un problema siempre ha sido el de la determinación de la materia gravable. ¿será ésta únicamente la derivada de las facultades tributarias expresas o la federación tiene facultades ilimitadas para determinarla?"

La Constitución de 1857, al igual que la de 1824, establecía, en lo general, la concurrencia de facultades entre la federación y los estados al permitir al Congreso General imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Sin embargo había la tendencia a restringir las facultades de los estados en materia de impuestos." Del Arco, Luis y Félix de Luis. "Relaciones entre los Sistemas Fiscales existentes en un Estado Federal", en *El Trimestre Fiscal*, año 3, No. 13, México, 1982, p. 80. Citado por Astudillo Moya, Marcela. *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999. p. 80.

7 El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido en 1856, establece una delimitación de las competencias tributarias, acorde a los ámbitos de aplicación en los entes fiscales; en este caso nos referimos a las encomendadas al gobierno federal como exclusivas, por ejemplo lo que se puntualiza en el Artículo 109 de dicho texto constitucional, en términos de Flores Zavala, "se señala que la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjeros serían gravados exclusivamente por el gobierno general. Y en el Artículo 112 se dice que conforme a la Ley de clasificación de rentas se fijaran los gravámenes correspondientes al gobierno general, a los estados y territorios y a los municipios." Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Ed. Porrúa, México, 1980, P. 362. En este sentido la federación adquiere la encomienda en actividades específicas, lo que a su vez excluye la intervención de los otros sujetos tributarios para gravar dicha fuente.

directos, por ser los únicos que se pagan voluntariamente, de acuerdo con las necesidades cuya satisfacción garantiza el gobierno, y que pesan exclusivamente sobre el consumidor. Pero la moderna doctrina del impuesto rechaza tales principios como falsos, injustos y antieconómicos. Son falsos, porque el impuesto es una obligación y no el precio de un servicio. Son injustos porque a pretexto de combatir el privilegio, agravan las desigualdades sociales, condenando al pobre a sacrificios mayores, dada la limitación de sus recursos, que los exigidos de los ricos. Y, por último, son antieconómicos, porque la riqueza pública entendida como producción y acumulación de bienes, depende de la manera de cómo son distribuidos estos, o sea del grado en que todos participamos en su aprovechamiento, lo que quiere decir que será tanto mayor cuanto menos grandes sean las desigualdades sociales, y que no podrá existir ni aumentar allí donde unos cuantos vivan en la opulencia y el resto en una extrema miseria.⁸

El presente autor alude al cobro de los impuestos directos, en atención a la función del estado, en satisfacer las necesidades colectivas independientemente del ánimo, legitimación y la capacidad de pago del sujeto pasivo. Esta justificación puede estimarse bastante desfasada, atentos a la postura radical del órgano público, en la determinación unilateral que haga para la imposición y cobro de los tributos, pues no existe en paralelo la postura intrínseca por los receptores del impuesto, en cumplir espontáneamente el pago de estos, incluso sin justificación alguna por parte del estado. Ello provoca por un lado, que el estado tenga siempre que buscar la anuencia y aceptación de sus actos para un cumplimiento pleno, y por el otro, que el particular se vea en una postura recíproca de ser incluido en las determinaciones del estado, cuya fuente de ingreso será su propio patrimonio.

Se trata de dos aspectos muy opuestos, en principio esta armonización entre ambos sujetos no existe *de facto*, y además el particular quiera verse correspondido ante su postura como contribuyente y ciudadano, por medio de una recepción de su intervención periódica y económica en las actividades del estado.

Por otra parte, los impuestos indirectos poseen una categoría: incluyente, ca-suista, progresiva en crecimiento, independientemente de no ser un contribuyente directo:

Bajo el aspecto económico, nuestro sistema fiscal adolece del defecto de estar constituido por impuestos indirectos que, en su inmensa mayoría, gravan al consumo. En el proceso total de los impuestos que estableció, por ejemplo, la Ley de ingresos de 1923, los gravámenes en cuestión representan más del noventa por ciento, y sabido es que esta clase de impuestos lesionan los principios de equidad, porque mientras más se desciende en la escala económica más se acentúa la falta de equilibrio entre la renta y el consumo...⁹

Nuestro Sistema Tributario muestra constantemente la tendencia a fundar mayormente las fuentes de ingresos en impuestos indirectos, como bien se apunta en la cita precedente; este tipo de impuestos resultan lesivos para el contribuyente por varias razones, entre las que destacamos: a) La existencia de contribuyentes espo-

8 C. Northcote Parkinson, *Tres monografías*. Atlante, México, 1941, P.71. Citado por Astudillo Moya, Marcela, *Op. cit.* p. 212.

9 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales a partir de la Independencia hasta 1963*, Talleres Gráficos de la Nación, Vol. I México, 1965, pp. 33, 34, 50.

rádicos; b) No tener conciencia plena del pago del impuesto; c) Se diluye la carga del gravamen en el pasivo, por el gusto al consumo; d) La capacidad económica recibe más merma por este impuesto, sin que el contribuyente lo tenga presente; e) El estado reduce inversión en el cobro del impuesto indirecto; f) Los particulares absorben de principio a fin la carga del gravamen indirecto; g) Se incrementan los ingresos por este gravamen, en detrimento a los salarios reales.

De acuerdo a los factores señalados, la sociedad absorbe diariamente los costes por consumo, independientemente de la distribución geográfica de los ingresos que se perciban en atención a las zonas A, B y C; pues los presupuestos fincados en los ingresos ordinarios indirectos, atienden a la libertad económica de los sujetos pasivos, que van desde la producción, intermediación y consumo final. De esta forma, el estado adopta una postura neoliberal y flexible en “el dejar hacer, dejar pasar”, y fungir como un interventor económico para regular las relaciones del capitalismo de una sociedad democrática, en el uso y el consumo.

De acuerdo con la teoría de administración pública, el viejo paradigma racional-legal es poco a poco transformado en sus características típicas: patrimonialista; centralizado; jerárquicamente departamentalizado, propio de la producción de serie; sobrenormatizado; estandarizado en sus procedimientos; con preferencia hacia el control y con adscripción permanente al puesto. Dentro del modelo neoliberal, el nuevo paradigma de administración pública, se caracteriza por ser un enfoque subordinado a un estado minimizado a sus tareas básicas y en reversa del principio de subsidiariedad; lo sustantivo es el individuo y su máxima libertad.¹⁰

México como tal –acorde a su Administración Pública Federal– puntualiza la gama de atribuciones fiscales, bajo un control específico del orden central; delegando¹¹ parcialmente tales competencias en los órganos fiscales inferiores, suponemos que tal trasvase de tareas, es con la finalidad de buscar una equidad real entre tales sujetos, y no con el afán de diluir temporalmente la tensión que ha prevalecido –y en ocasiones más latente– por detentar mayores potestades que permitan en sus titulares, libertad normativa y de gasto, para un pleno desarrollo por regiones, y también, para no incrementar la dependencia –que de por sí existe– al presupuesto federal, del que todos somos parte.

Esta postura en un sentido positivo, la identificamos como una delegación real de atribuciones, que haga la federación a las otras entidades fiscales *infra*; atentos a sus competencias de origen, como así se marcan en el texto constitucio-

10 Guerrero Orozco, Omar. “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”, *Revista de administración pública*, INAP, No.89, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006. p. 49.

11 Nuestro país en atención al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, instala en el Sistema Tributario, el instrumento de armonización de los fiscos existentes, para flexibilizar –tal vez– la postura rígida que la Constitución enmarca a favor de la federación. Este Sistema, también puntualiza la inserción de cooperación, acorde a la visión del Ejecutivo Federal, en incrementar las atribuciones propias de los estados, así como los correspondientes ingresos.

Es conveniente señalar que los decretos en vigor, en el sexenio pasado –2007/2012– marcan un parteaguas en beneficio de los receptores de las competencias delegadas, con efectos positivos en sus arcas fiscales. *Vid.* Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y Anexos 1, 4, 5, 8, 9, 11, 13, 15, 17 y 18. (Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 2011 y en la Gaceta Oficial del Estado número 11, de fecha 10 de enero de 2012).

nal, *per se* la exclusividad que le asiste a aquella en el gravamen mayoritario de fuentes de ingreso.

Tal autonomía es bastante discutida, a la par de la eficacia de la misma recaudación por las autoridades con dicha encomienda.

Por citar un caso de Derecho Tributario Comparado, en materia de competencias fiscales, enunciaremos brevemente la postura que Estados Unidos ha considerado recientemente para el desarrollo de sus relaciones comerciales vía la tributación, tomando en cuenta las grandes diferencias que emergen entre aquel sistema y el nuestro por razones obvias,¹² que marcan las pautas en el desenvolvimiento de cada sistema. Sin embargo como potencia económica, reconocemos las políticas fiscales internas, que adoptan para enfrentar y resolver las crisis económicas; a través la adecuación de normas tributarias, así como la intervención de los entes fiscales y financieros.

También consideramos la influencia económica que rige para nuestro Sistema Tributario –por el país que se comenta–, específicamente atendiendo a las relaciones económicas estrechas, que permiten el tráfico jurídico internacional de personas, bienes, e intangibles, que permean en la política económica aplicable y sus sub-políticas, como la tributaria y el comercio exterior.

Lo anterior, a manera de ejemplo para nuestro sistema en cuestión, sin querer identificar a este sistema extranjero como la mejor opción a seguir; pues debemos tener presente las cualidades internas propias, inherentes al proceso de gestión y evolución que ha tenido el Sistema Tributario Mexicano en sus ámbitos económico, político, social, histórico; irrepetibles para cualquier otro sistema, por muy *ad hoc* que éste parezca; identificando así nuestras propias necesidades –como nación, estado y municipio– pues la implantación de instituciones externas pueden no ser la solución a lo que la administración pública en cuestión, debe aplicar a sus administrados, de cara a la obtención de ingresos y erogación pública: “En Estados Unidos, al cambio de paradigmas se le denomina reinención del gobierno, retomándose las experiencias de Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, y su implementación fue influenciada por las ideas de Osborne y Gaebler, asesores del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton...”;¹³ se aprecia desde luego, la tendencia a implantar un modelo económico, sustentado en el capitalismo del gobernado, como base de las finanzas públicas del estado, “... se edificó sobre el concepto auténticamente nuevo de que los incentivos del mercado privado debían impulsar

12 Es por demás señalar que ambos Sistemas Tributarios, emergen de economías distintas y capacidades de pago diversas, cuyas fuentes de ingreso se circunscriben a salarios diametralmente incompatibles. Por otro lado, las oportunidades laborales marcan otra diferencia para la generación de empleo, derrama económica y obtención de impuestos; así como los propios subsidios gubernamentales que permiten un desarrollo más desahogado para la libertad de gasto de los pasivos. Igualmente, la proyección de los presupuestos atiende a necesidades y finalidades operantes pero en niveles de eficacia dispares –son posturas que buscan una solución inmediata, pero a problemas disímiles–.

13 Nolasco, Edgar. *Op. cit.* p. 50.

el desempeño del sector público. El fundamento de este enfoque fueron ideas basadas en la “nueva economía” de las organizaciones.”¹⁴

Bajo este orden de ideas, nuestra política económica vigente, denota la postura de ideas neoliberales, e imprime al interior de cada ente fiscal, la necesidad de cambio, acorde a los escenarios que se enfrentan diariamente en las constantes y múltiples relaciones con los administrados, destacando así los ámbitos y funciones, que hagan posible el crecimiento y madurez en ellos, para la toma de decisiones, tanto desde la creación normativa, a la aplicación de gasto por programas. Sabemos que ello implica grandes retos, pero haciendo uso de una integración y colaboración en la ejecución de funciones de administración y tributación, el ciudadano podrá observar a corto plazo, las acciones con este fin.

Competencias tributarias¹⁵ éstas, que por su esencia resplandecen bajo el escenario nacional, no implican que los entes fiscales cuenten con distinción jurídica de aplicación, acordes a sus facultades asignadas, pues las relaciones jurídico-fiscales, entre particular y estado, imprimen el mismo grado de obligatoriedad y coacción, sin perjuicio del ámbito de aplicación del acto de que se trate, toda vez que el poder de imperio a favor del estado como sujeto activo, lo hará valer unilateralmente ante el obligado tributario. “Para que la finalidad del tributo, es

14 F. Kettl, Donald. *¿Reinventar el gobierno?, evolución de la revisión de desempeño nacional*, México, Clásicos de la Administración pública y Gobierno, FCE, 1999, p.1050. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006. p. 1050. Citado por *Ídem*.

15 Los entes fiscales gozan por mandato constitucional, de potestad o poder de imperio en el ámbito tributario, distribuida en la clasificación jurisdiccional y política propia a la federación, estado y municipio, incluyendo el Distrito Federal. Posteriormente, ya en un segundo plano, se hace una delegación de competencias a favor de los entes fiscales delegados en cada uno de ellos –dentro de la nación, entidad federativas y ayuntamientos– para el desarrollo de éstas, frente a los contribuyentes, con fundamento en las leyes orgánicas de la materia, como por ejemplo: Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley Orgánica del Servicio de Administración Tributaria, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal, Ley Orgánica del Municipio Libre; y las atribuciones propias a cada autoridad fiscal, las debemos enmarcar en las leyes secundarias hacendarias –como Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Comercio Exterior, y sus respectivos reglamentos– destacando la aplicación del Código Fiscal de la Federación, Código Financiero para el Estado de Veracruz, y el Código Hacendario Municipal.

“La doctrina del derecho tributario alude al principio de la capacidad contributiva que no es sencillo de precisar, sobre todo cuando el estado se encuentra en necesidad imperiosa de incrementar la recaudación tributaria y sólo hasta que se encuentra en vigor el nuevo tributo se percata si la tasa, cuota o tarifa a aplicarse al contribuyente, corresponde a su capacidad contributiva o resulta ser excesiva.” Margáin Manautou, Emilio. *La Base Imponible*. Porrúa, México, 2009, p. 115. El autor en comentario, destaca una concepción actual de la competencia tributaria, en alusión al principio de la recaudación –presupuesto–; enfoque acorde a los escenarios económicos del estado, que justifican el cobro de los impuestos, atentos a las necesidades públicas por atender. Idea –un poco lejana– a la doctrina que inicialmente concibe a la competencia fiscal del estado, en aras de una apremiante delimitación de funciones entre lo público y lo privado, –para identificar el depósito de atribuciones fuera del particular y otros grupos de poder–. Haciendo uso de una definición, precisamos a la par, la capacidad económica también del sujeto pasivo, para soportar las cargas fiscales por el Estado; en este caso, el legislador fiscal, debe apuntar en forma exacta la realidad social y económica de los destinatarios de la ley fiscal, para la debida correspondencia entre capacidad tributaria y capacidad económica de los sujetos fiscales, en vías de optimizar las relaciones recíprocas y obtener una mayor eficiencia en la legitimación del Sistema Tributario, de cara a la recaudación efectuada en cada año fiscal: “Aptitud o suficiencia para alguna cosa” y contributiva “Pertenece o relativo a las contribuciones y otros impuestos” con lo que se reduce a los impuestos. Por lo tanto, podemos sostener que la capacidad contributiva se entiende quien posee la aptitud para pagar contribuciones, llámense impuestos, derechos o tasas, o contribuciones especiales, pero nos ayuda para precisar la capacidad contributiva de los contribuyentes, pues algunas personas carecen de ella; otras les reduce su capacidad económica arrojándose a la evasión tributaria; otros la soportan en mayor proporción al ser contribuyentes, que son la minoría, de elevados recursos.” *Vid.* Diccionario de la Lengua Española.

decir la exacta y tempestiva prestaciones pecuniaria sea cumplida, hacen falta medidas legales y administrativas dirigidas a asegurar o a controlar el cumplimiento de la prestación”,¹⁶ quien no detallará en distinguir si se trata de una actuación federal, estatal o municipal en materia fiscal.

Al contribuyente por lo tanto, se le sujeta a una relación de adhesión para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en igualdad ante los distintos sujetos activos como exactores. Es decir, haciendo alusión a las teorías que justifican la imposición tributaria,¹⁷ identificamos –atentos a este comentario– la postura de sacrificio que muchos obligados tributarios pueden considerar en el pago de sus deberes fiscales, en menoscabo de las necesidades públicas que el estado tenga por satisfacer. Aunque la ideología más latente en el sentir contributivo, va encaminada a esta adhesión de los actos del estado, con fuente en una recaudación.

Categorícamente, estas ideas las enlazamos en los planteamientos enunciados por Dino Jarach, quien reconoce la existencia de actos de imposición por el estado –autoridad–, para el ejercicio de atribuciones –legalmente constituidas– en el afán de realizar las funciones inherentes a la planeación y obtención fiscal, con independencia –parcial– del obligado tributario, en cuanto hace a las fases oficiosas y administrativas de la administración fiscal:

La obligación pecuniaria y su exacto cumplimiento constituyen un interés del Estado, cuya tutela es confiada a la pública administración, que la ejerce mediante el control del cumplimiento por parte del contribuyente y de los otros sujetos de sus obligaciones, principales y accesorios, o mediante la actividad necesaria en general para satisfacer el interés del Estado. El cumplimiento de esta tarea se concreta, pues, en actos jurídicos de la administración pública de diferente naturaleza, algunos reglados, otros discrecionales, otros con la característica de la titulada discrecionalidad técnica, algunos pertenecientes a la categoría de los actos de voluntad, a las órdenes: da lugar, además, a relaciones entre administración pública y particulares, sean estos los sujetos de la obligación tributaria principal o de las accesorias, o sean otros sujetos, relaciones cuya finalidad última es la de favorecer o asegurar el cumplimiento de la obligación tributaria, cuya finalidad más inmediata, sin embargo, es la de contribuir al desenvolvimiento de la actividad de la administración pública.¹⁸

Evidentemente lo que expresa Jarach, hace eco con la teoría de relación de sujeción al pago del tributo, por medio de la cual no se requiere que el estado emita justificaciones al momento de ejercer sus competencias tributarias de determinación y cobro de impuestos, aunque a nuestro parecer, esto no ocurre en el caso del destino de dichas contribuciones, donde la competencia expresa, debe recaer en una transparencia hacia los tributarios.

Reconocemos también, que la competencia tributaria requiere de estos elementos para su aplicación, no sujeta a la coordinación operante en toda relación

16 Jarach, Dino. *Op. cit.* p. 11.

17 Vid. Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, ed. 2ª, Ed. Oxford, México, 2000. Pp. 95-106. Este autor enuncia como teorías que fundamentan la percepción tributaria las siguientes: a) Teoría de los servicios públicos; b) Teoría de la relación de sujeción; c) Teoría de la necesidad social; d) Teoría del seguro; e) Teoría de Eheberg; y f) Gasto Público.

18 Jarach, Dino. *Op. cit.* p. 11.

jurídica¹⁹ que se da entre los sujetos, de lo contrario la obtención de ingresos sería mayormente dilatada, aunque esto, a nuestro criterio no significa la exclusión en la potestad tributaria, de los principios constitucionales y legales en los actos concretos que la expresan.

Por ende, las finanzas públicas federales constituyen un peso mayor en el patrimonio de los obligados a su pago, ello también deriva en la conciencia tributaria de estos sujetos en considerarlas como otro aspecto más, inherente a su vida personal y laboral; en consecuencia el fisco en su ámbito federal, logra mantener mayor presencia y trascendencia en la ciudadanía, no obstante su aceptación o no en el pago de dichos impuestos.

Pareciera que la federación es la que necesita mayor atención y concentra la importancia económica de las contribuciones, en la captación prioritaria de las mismas, para sujetarlas a la redistribución, vía el gasto público, en cada entidad federativa, y sus respectivos municipios.

Dicho esquema –financiero y político– coloca a los entes fiscales, en una relación de inequidad en los planos siguientes: competencias, economía, desarrollo, aplicación normativa, obtención de ingresos, como principales.

En este sentido, los órganos públicos, depositarios constitucionalmente de las atribuciones tributarias, se desarrollan bajo escenarios bastante diversos, cuyos efectos trascienden en la recepción social de los obligados hacendarios, la integración de esos presupuestos, realización de programas sociales, cumplimiento al desarrollo económico;²⁰ factores estos, que se identifican –positiva o negativamente– entre la colectividad, por la falta de legitimidad a los actos de la administración pública actuante.

También debemos considerar dentro de este tópico, el desarrollo histórico que hemos vivido como México –a partir de ser nación independiente–, en donde los textos constitucionales,²¹ han marcado este devenir político y financiero, que nos ha regido en los periodos presidenciales pasados, y que sirven de precedente para la proyección y vida presente del Sistema Tributario Mexicano, cuya génesis ha obedecido a las prioridades en el ámbito federal, existiendo de por sí, esta dicio-

19 En este contexto, nos referimos a la teoría de Eherberg, quien remite a la competencia tributaria, por el solo hecho del poder de imperio del estado mismo: “se puede sintetizar que el pago de los tributos es un deber que no necesita un fundamento jurídico especial.” Citado en Rodríguez Lobato, Raúl. *Op. cit.* p. 102.

20 Vinculamos a este aspecto, la finalidad de la rectoría económica en México, como la encargada de programar y diseñar las acciones que el gobierno deba considerar en el logro de objetivos y metas hacia una nación más acrecentada en rubros políticos, económicos, sociales, democráticos e internacionales. *Vid.* Artículos 25 y 26, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. ISEF Empresa Líder, México, 2013, pp.35-36.

21 El Sistema Financiero y por ende el Fiscal en México, se forma a la par de los eventos que han integrado a nuestro país como una nueva nación, considerando los cortes históricos que han dejado las bases para los ordenamientos tributarios en vigor, y que en cuestión de tales contenidos, podemos comprender un poco más el por qué de la asignación de –más– atribuciones a favor de la federación, que los estados y municipios. Económicamente estos dos últimos, no gozan de un beneplácito a la par que la primera, lo que provoca en los mismos, una desigualdad de actuaciones, que inciden en el grado de respuesta a las demandas sociales. En atención a las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, se observa el siguiente precedente: “Fue en 1868 cuando se expidió el Reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del Gobierno Federal, que establece como base de la administración los presupuestos de ingresos y egresos, lo cual si constituyó un elemento positivo para la organización de las finanzas gubernamentales.” Yañez Ruiz, Manuel. *Op. cit.* p. 184.

tomía política y económica entre los estados y la federación, derivado del reparto de atribuciones fiscales y la distribución de ingresos ordinarios entre ambos.

Es evidente la desigualdad que existe entre los entes fiscales, en el desarrollo de sus atribuciones fiscales, que les coloca en un plano viable para la crítica de los destinatarios, que demandan sus servicios y atención. “Las facultades del congreso federal y de las legislaturas de los estados de materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquél que puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el estado.”²²

La federación, por ende, ha sido depositaria principal de las competencias tributarias, y atentos a la Ley de Rentas –1868– muestra cómo los ingresos mayoritarios por impuestos, desdeñan a los fiscos estatal y municipal. Veamos como ejemplo la siguiente clasificación de rentas, como precedente en la distribución actual de competencias fiscales:

1. “Los impuestos de importación, facultándose a los ayuntamientos de los puertos a cobrar un real por bulto con destino a los fondos municipales.
2. Impuestos de exportación.
3. Impuestos de amonedación, función y ensaye.
4. El papel sellado común y para contribución federal.
5. Los impuestos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás análogos.
6. Los impuestos establecidos en Distrito y territorios federales.”²³

Pareciera que esta tensión²⁴ –por poseer mayores competencias e ingresos fiscales–, se ha visto disminuida en décadas actuales en virtud de los fines y objetivos que se buscan en la aplicación de la coordinación fiscal entre federación, estados y municipios, adheridos a ésta. Y en este sentido, los fiscos desde sus trincheras, pueden tener una mejor armonización para hacer frente a las necesidades propias en sus esferas territoriales; ello no significa que resuelva de fondo toda la problemática al interior de ellos, pero sí viabiliza el ejercicio de las políticas públicas –vía la fiscal y financiera–, como instrumento de ésta.

Esto puede ser estimado como un grado de avance favorable para el Sistema Tributario en vigor, pues los fines de la recaudación se centrarán más en la distribución adecuada y oportuna en las áreas geográficas acreedoras a esas partidas públicas; sin el menoscabo que arroja la falta de concertación entre los fiscos, en detrimento al progreso nacional y de los particulares como primer orden. Se puede decir que la tributación se desarrolla en el territorio nacional, bajo valores entendi-

22 Cfr. Carpizo, Jorge. “Sistema Federal Mexicano”, en *Los sistemas federales del Contingente Americano*, FCE y UNAM, México, 1972, p. 492.

23 Yañez Ruiz, Manuel. *Op. cit.* p. 184.

24 Este ha sido el principal problema que a lo largo de la historia y evolución de México independiente, se han enfrentado los fiscos en el país, en aras de buscar –cada uno de ellos–, un mejor escenario en el cual se puedan desarrollar –administración y sociedad–.

Sin embargo, a pesar de los logros que se han tenido en este sentido, podríamos decir que sí ha existido una progresión en materia de equilibrio entre los ejecutivos que coexisten en la aplicación del Sistema Tributario Mexicano, pero dicha temática no dejara de tener la valía, en virtud de reconocer que el ejercicio de atribuciones del estado en general, dependerá siempre del desarrollo –eficiente o deficiente–, de las políticas fiscales que cada gobierno en turno, contemple para la continuidad de programas sociales y sus colaterales.

dos, sin tener que delimitar en cada sexenio las competencias tributarias a cada ente público, encargado de realizar la función tributaria en los distintos recintos de gobierno.

Contrario ocurre en Sistemas Tributarios externos –como es el caso español–, donde se manifiesta constantemente la falta de armonización entre las facultades fiscales del poder central –no así en las provincias que fungen como plataformas políticas– comunidades autónomas y ayuntamientos; provocándose, por mandato legal, la determinación de los límites a las atribuciones de cada unidad de gobierno; trascendiendo hasta considerarse esta falta de asignación original de competencias, en una contienda procesal; dejando en paralelo todos los efectos producidos entre las partes intervinientes –autoridades fiscales finalmente todas–, de todo litigio como asperezas políticas y limitantes de ingresos públicos a la parte no beneficiada, vía la resolución que recaiga en dichos procesos,²⁵ dejando en segundo término la finalidad de la recaudación, y colocando como antelación la asignación o dique a las atribuciones fiscales, entre tales entidades.

La distribución de competencias fiscales, originalmente deriva de nuestro texto constitucional, el cual establece en forma categórica la libertad del erario federal, por conducto del Ejecutivo y Legislativo, en la creación del Sistema Normativo Fiscal, vía las iniciativas de ley, y su conversión en texto fiscal aprobado por el Congreso. Además, la facultad reglamentaria amplía estas atribuciones a favor del Ejecutivo Federal, quien en forma concordante al principio de legalidad, incrementara tales atribuciones en su ámbito de aplicación.

Tal mandato constitucional, deja en claro la libertad de actuación del estado de cara a estos órganos públicos, y en el ejercicio de la Potestad Tributaria incluyente de la participación de estos entes del estado, cuyos actos cobran vigencia en forma obligada, a todos los habitantes y residentes en el territorio nacional.²⁶

Nuestro texto constitucional actual, acota la actuación de los entes fiscales, con base en la asignación que hace de fuentes de ingresos a merced de la federación, excluyendo por ende la posibilidad de gravar tales percepciones, por los fiscos estatales y municipales. En otras palabras, los estados y municipios quedan al margen de la libertad normativa que en materia federal se realice, vía el Congreso de la Unión, a propuesta del Ejecutivo Federal.

La base gravable que constitucionalmente se deposita en manos del gobierno central, enuncia una capacidad de ingreso prioritaria, en atención a la base gravable, que permita la imputación del tributo en toda la República Mexicana, no sien-

25 "En este sentido y con apego al numeral 133 del Texto Constitucional... El Poder Tributario del Estado... a). Tiene su fundamento originario en el Artículo 133.1 de la Constitución de 1978, cuyo contenido es adoptado en el Artículo 4º de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, que a la letra dice: "La potestad originario para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley." Trejo Cruz, Yesenia del Carmen. *et. al. Armonización Fiscal Indirecta en las Comunidades Autónomas: Comento al Sistema Tributario Español, Estudios Tributarios*, Cultura de Veracruz, Xalapa, Veracruz, p. 165.

26 A continuación nos ubicamos en la fuente constitucional que habilita a los órganos del estado mediante la asignación directa de competencias tributarias exclusivas, considerándolas propias e inherentes al ámbito federal y excluyente de los fiscos estatales en los casos precisados, de acuerdo a la ley que regula las contribuciones y facultades a favor de la federación.

do así para los demás impuestos que quedan bajo la determinación y gestión de la hacienda local y municipal.

Bajo este panorama, la recaudación fiscal federal, adquiere un contexto prioritario, que permite la obtención de contribuciones a la luz de la naturaleza jurídica y económica, de un federalismo fiscal rector –centralizado– que detenta una capacidad normativa fiscal holgada, frente a los fiscos menores, ideas que han sido bastante estudiadas por los expertos en la materia,²⁷ y que tales estudios pueden apuntar hacia una falta de crecimiento de los otros entes fiscales por la dependencia al federal.

A continuación, nos referimos al mandato constitucional que permite una distribución de competencias en el ámbito fiscal para federación, estado y municipio: “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”²⁸

La federación en cumplimiento al principio de legalidad, de origen puede establecer gravámenes abiertamente, sin detrimento de los Congresos Locales, pues el poder constituyente, le ha reservado desde la génesis del México contemporáneo, que gesta un sistema normativo tributario, derivado de los mandamientos sociales, convertidos en ley fundamental, para así destinar estas fuentes de ingresos al erario federal, por conducto de la determinación y exacción que realicen las autoridades fiscales –federales–:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

(...)Fracción VII.

Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;(…)

Fracción XXIX. Para establecer contribuciones:

1°. Sobre el comercio exterior;

2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuatro y quinto del Artículo 27;

3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4°. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5°. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal; y

27 En este primer intento [1857] de ordenación del régimen tributario se pretendió abandonar la separación de las fuentes impositivas y utilizar un sistema concurrente, en el que tanto la federación como los estados miembros utilizaran las mismas figuras tributarias (gravámenes provenientes de la riqueza territorial, industrial y mercantil) que serían utilizados por ambos niveles. Además se propuso que fuera de forma coordinada, con lo cual se posibilitaba un ahorro en dinero y en molestias, tanto para la autoridad receptora como para los contribuyentes al disminuir el costo de recaudación de impuestos. *Cfr.* Harold Somers, finanzas públicas e ingreso nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 530.

28 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.* p. 178.

g) Producción y consumo de cerveza. (...)”²⁹

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”³⁰

Bajo este orden de ideas, las entidades federativas también gozan de un predominio fiscal, en la aplicación de sus actos ante los ciudadanos, en virtud de contar con atribuciones, que permiten la tipificación y cobro de contribuciones que destacan en el patrimonio de los sujetos pasivos; ello permite que su actuación sea identificada con mejor claridad, pues el pago de tributos estatales se hace más notorio, en razón de su cuantía y monto, como es el caso del impuesto sobre tenencia y uso de automóviles nuevos.³¹

Aunado a lo anterior, señalamos también las atribuciones que el estado realiza de acuerdo a la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, del cual se desprende la delegación de atribuciones a favor de las entidades federativas, en facultades de comprobación, de exacción, coacción e impugnación. Panorama que amplía la gama de atribuciones a favor de las administraciones estatales y que hace que su actuación sea más permanente y prolongada en las relaciones frente al contribuyente:

La coordinación fiscal en nuestro país se remonta al siglo XX, para organizar y determinar las competencias tributarias en los niveles de gobierno debido a la duplicidad de atribuciones entre sus autoridades fiscales, lo cual provocaba la doble o múltiple imposición tributaria en perjuicio de los contribuyentes.

En forma paralela a la organización política-constitucional del estado mexicano, se comienzan a gestar las bases que darían sustento al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como medida alternativa a las atribuciones fiscales constitucionalmente reconocidas en dichos textos y evitar la generación de cobros indebidos de tributos.³²

La adquisición de fuentes de ingreso a favor de los estados, que se ha venido desarrollando en décadas de gobierno, y en forma gradual, se ha realizado no en igualdad de circunstancias que para la federación, pero sí en proporción mayor a los municipios. “El proceso de apropiación paulatina de las fuentes de ingresos por parte de la federación también puede observarse en el campo de las limitaciones a la facultad impositiva de los estados.”³³

29 *Ibidem*. pp. 86, 88.

30 *Ibidem*. p. 90.

31 Este impuesto originalmente es tipificado a favor de la federación, pero por cesión de facultades es administrado y cobrado por los estados. Dicha competencia tributaria, la federación la declina a principios de 2010, para dejar en condiciones de libertad a los congresos locales, en poder regular el cobro de dicho impuesto en sus respectivas jurisdicciones; este impuesto, durante el ejercicio fiscal de ese mismo año, vive una recesión o ausencia de regulación en la legislación fiscal estatal, situación que desaparece al momento de que el estado lo hace propio, al considerarlo como otro de sus ingresos ordinarios. Por ende, para el año 2011 la naturaleza jurídica de este impuesto, se convierte en impuesto estatal, con la presente administración pública.

32 *Vid.* Trejo Cruz, Yesenia. *Regulación de la colaboración fiscal*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 14 de agosto de 2009, Xalapa, Ver., p. 4-f.

33 Macedo, Pablo. *La evolución mercantil, comunicaciones y obras públicas, la hacienda pública*, J. Ballescá y C. sucesores, México, 1905. pp. 457-458.

Los estados en su labor de atención a la sociedad que representan, se colocan en escenarios cambiantes y dinámicos, que les arroje los resultados esperados, en la búsqueda de mejores opciones de cumplimiento a las necesidades de grupo.

En materia de competencia fiscal, se ha visto un crecimiento proporcional, en cuanto al desarrollo de sus atribuciones hacendarias, que se refleja en su capacidad de gasto; sin embargo, las arcas fiscales de los estados, generalmente se consideran como reducidas, a la luz de los ingresos federales, destinados al fisco central, aspecto –éste– que puede repercutir en la proyección de sus presupuestos –por ingresos propios–, como dependientes de partidas federales e impuestos cedidos.³⁴

La redefinición de los sistemas tributarios en vigor, se pone de manifiesto para atender el cúmulo de servicios y necesidades, del Estado (ya sea este visto como un poder central, federación o estado unitario), en sus respectivas comunidades (entidades, provincias y municipios).

Los estudios realizados en Europa [desde 2008] sobre la delegación de competencias del poder central tributario a los entes fiscales en descendente, buscan el mejor reparto de atribuciones, representatividad, distribución equitativa de recursos fiscales, mejor atención de servicios fundamentales y sobre todo el cumplimiento a la (creada) corresponsabilidad fiscal.

Cabe destacar que la corresponsabilidad fiscal se viene observando al interior de los sistemas tributarios [algunos europeos], como el eje rector de las modificaciones introducidas al Sistema de Financiación. Así se hace ver en los criterios y acuerdos recientes del Consejo Fiscal en España.³⁵

Consecuentemente, las entidades federativas en México se han visto rediseñadas en sus atribuciones fiscales, atentos a la suscripción –vigente– al Convenio de Colaboración con la Federación, cuyos efectos trascienden en el plano económico al incrementar sus recaudaciones locales, con el cobro de los créditos tributarios cedidos.

Las arcas fiscales estatales, al mismo tiempo, cobran mayor dinamismo –en atención a esta delegación de competencias– pero con relación también a la asignación que los propios Congresos Locales le hagan en atribuciones financieras, para darles un margen de libertad mayor, que tienda a un desarrollo económico para satisfacer el cúmulo de obligaciones a su cargo. Es decir, se combinan la ejecución de actos fiscales y financieros, en un coexistir común, hacia el bienestar general.

Es bueno reconocer que el crecimiento de competencias que hoy en día el estado posee, sea en virtud de aspirar al cumplimiento de escenarios sobresalientes, y que la administración como encargada de tales actos se encuentre inmersa en nuevos retos por atender, para verse renovada en sus tareas diarias ante la sociedad:

El estado en las sociedades modernas se caracteriza por sustentar premisas ideológicas - políticas, que sirven de referencia para establecer instituciones y formas de interacción social, que oscilan en un continuo de posibilidades de libertad y cooperación

34 “(...) El tema de distribución de atribuciones fiscales para los entes hacendarios, constituye hoy el centro de atención para el estudio y reformas en diversos sistemas jurídicos, como es el caso de España, Italia, Alemania, Francia y en este mismo sentido Portugal...

A nuestro sistema fiscal estos acontecimientos extranjeros, le permiten un reforzamiento y margen de valoración, en términos de su eficacia y objetivos a cumplir en los sectores sociales.” Trejo Cruz, Yesenia. *Cesión de Competencias Tributarias*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 12 de junio de 2009, Xalapa, Ver., p. 4-f.

35 *Idem*.

entre sus miembros; en un extremo se encuentran las posiciones individualistas y en el otro extremo, las posiciones colectivistas.³⁶

La renovación de atribuciones en los órganos fiscales estatales, imprime un sello de modernidad y actualidad al interior del Sistema Tributario Local, para adecuar las constantes relaciones que se realizan con la ciudadanía –no exclusivamente con el contribuyente–, teniendo como referente la finalidad de una administración fiscal eficiente en la observancia a los programas sociales en cada región.³⁷

Es evidente que la modernidad que los estados hoy día detentan, introduce en sus ordenamientos la creación de figuras jurídicas y el mantenimiento de otras, que les vincule al mandamiento constitucional, en acatar los derechos sociales y económicos para el ciudadano; bajo este menester, los impuestos resultan el instrumento económico como derivados de la capacidad tributaria regulada para aquellos.³⁸

La realización de las competencias tributarias –por los estados–, pone en juego la confluencia de ingresos diversos –a los propios–, que permitan cumplir sus deberes públicos:

La nueva institucionalidad comprende distintos ámbitos y de muy diversa naturaleza; la regulación de los mercados, destacadamente de los financieros y bancarios; la modernización del sistema judicial; el control, fiscalización, rendición y responsabilidad del gobierno, división de poderes, definición, vigilancia y defensa de los derechos de propiedad, entre los más destacados. Esta nueva institucionalidad será la generadora incentivos (o desincentivos) para que los agentes se involucren en las tareas de inversión, innovación tecnológica, ahorro y asunción de los riesgos que involucran todo proceso de reforma... en la primera etapa de redimensionamiento del sector público, el objetivo esencial fue reducir su tamaño. Ello fue, en parte, una respuesta a la crisis fiscal, pero también porque los organismos internacionales lo exigieron, las medidas consistieron en disminuir la presencia del sector público en distintos ámbitos: a) Disminución del gasto público en el PIB; b) Reducción del empleo público; c) Mejora en el sistema tributario, d) Modernización de la administración pública; e) Saneamiento financiero del sector paraestatal.³⁹

Constitucionalmente la competencia tributaria de los estados se enuncia a medida de prohibición, para ser excluidos en la regulación de bases imponibles como pro-

36 Breña, Roberto. "El debate entre el liberalismo y el comunitarismo", Revista *Política y Gobierno*, CIDE, No. 2, México, 1995. p. 299. Citado por Nolasco, Edgar. *Ob. cit.* p. 45.

37 "Los cambios institucionales comprenden diversos procesos relacionados con la regulación de los mercados, la desregulación del sector público y la generación de incentivos en ambos sectores y lo importante de este proceso, ha sido encauzar los derechos de propiedad de los individuos, del Estado hacia el mercado, al amparo de este patrón ideológico, garantizado que la competencia y el intercambio no asuman los denominados "costos de transacción" de sector público; esto está implicando, no sólo la revisión de todo tipo de regulaciones, sino también aquellas derivadas por las transferencias de nuevas potestades hacia el mercado..." Ayala Espino, José. "La reforma del gobierno", revista *El economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, 1997. p. 87. Citado por *Ibidem*. p. 48.

38 "De acuerdo con la teoría de administración pública, el viejo paradigma racional-legal es poco a poco transformado en sus características típicas: patrimonialista; centralizado; jerárquicamente departamentalizado, propio de la producción de serie; sobrenormatizado; estandarizado en sus procedimientos; con preferencia hacia el control y con adscripción permanente al puesto. Dentro del modelo neoliberal, el nuevo paradigma de administración pública, se caracteriza por ser un enfoque subordinado a un estado minimizado a sus tareas básicas y en reversa del principio de subsidiariedad; lo sustantivo es el individuo y su máxima libertad." Ayala Espino, José. *Op. cit.* p. 87. Citado por *Ídem*.

39 *Ibidem*. p. 87.

pías de la federación, dejándoseles así en una libertad competencial bastante estrecha; en detrimento al cúmulo de obligaciones que posee y debe acatar por imperio legal. “El desarrollo de los procedimientos fiscales en nuestro país (como en todos los demás), requieren del principio de legalidad que les brinde sustento para su aplicación por las autoridades fiscales. Para ello, se observa en forma paralela, la distribución competencial en los entes fiscales.”⁴⁰

Pareciera que la asignación de sus competencias tributarias, buscan esos pequeños espacios desdeñados por el fisco federal, y que a la par de su crecimiento normativo tributario propio, quedan alejados de toda autonomía que requieren de *iure* y de *facto*, y les permitan su verdadero progreso como entes fiscales con equidad de atribuciones; como base de su avance normativo y económico.

Basta con observar los numerales 116, 117 y 118,⁴¹ los que fundamentan las limitantes a la competencia tributaria de las entidades federativas. Como base a tales atribuciones, nos referimos al primero de los Artículos arriba mencionados, para destacar a groso modo la obligación detentada en las legislaturas locales para la creación de los presupuestos fiscales por año:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

40 Trejo Cruz, Yesenia. *Presunción Fiscal Federal*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 19 de junio de 2009, Xalapa, Ver., p. 4-f.

41 El Congreso de la Unión marca un predominio fiscal para la federación, toda vez que las cargas fiscales que emanan mayores fuentes de ingreso, se encuentran reservadas al Fisco Federal, dejando a los estados en una calidad reducida, para la creación de contribuciones, que de acuerdo a ejecución de su competencia tributaria, no vulnera el ámbito de su superior o bien no se duplique la imposición de gravámenes sobre una misma fuente. De este modo, los estados quedan bajo su iniciativa propia en la creación original y novedosa de gravámenes que puedan incrementar sus ingresos locales, para atenuar su marcada dependencia a las partidas presupuestales y transferencias por la federación:

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: (...)

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (impuestos, sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.(...)

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.* Pp. 152-153

II. Corresponde a las legislaturas de los estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el Artículo 127 de esta Constitución.(...)⁴²

Seguidamente los estados se desarrollan al tenor de las atribuciones antes enunciadas, como sustento en sus actuaciones que les permitan la obtención de ingresos, atentos a las normas tributarias que ellos establezcan para dicho fin.

La asignación que hoy en día contempla la Legislación Estatal en materia de competencias tributarias, obedece a los precedentes históricos y constitucionales que sirven de base a los ordenamientos vigentes:

Depuesto Santa Anna y siendo presidente Ignacio Comonfort, en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, expidió en 1856 el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”, en el que se restablecen los gravámenes de los estados y territorios, además de los generales y municipales...

En el Artículo 107 se disponía que los impuestos estatales serían percibidos y administrativos directamente por los gobernadores y se destinarían para cubrir sus presupuestos que tenían que ser aprobados previamente por el gobierno general.⁴³

Las competencias a las que aludimos, abren un abanico de posibilidades –por medio de los entes fiscales– para colocar a dichas entidades federativas en ámbitos de crecimiento mejor, que les conduzca⁴⁴ a adquirir una autonomía más real –no tan sólo financiera– y pueda coadyuvar con el país en general, sumando el buen desarrollo de las finanzas públicas, y sean traducidas en programas “[...] En razón de la importancia que representan los tributos para la cesta de ingresos públicos, las autoridades –ejecutivas y de ejecución– en materia hacendística (desde el presidente de la república hasta los notificadores) deben poner en marcha las normativas y programas que conducen a la obtención de tales recursos económicos.]”⁴⁵ Sin desfase a los requerimientos y demandas sociales. Es decir, la determinación y aplicación de atribuciones normativo-tributarias son el conducto para el avance integral por regiones.

En consecuencia, las formas de organización social asumen tipos de Estado, omnipresentes o mínimos, dependiendo el grado de intervención a través de las actividades públicas desarrolladas. Aunado a ello, los estados modernos, con sus diferentes patrones ideológicos, están abandonando la concepción de los estados nacionales, defensores de un espacio público tradicional, donde confluían íntegramente, de acuerdo con la concepción jurídica. El territorio, la nación y el poder soberano; esto sucede debido a la evolución propia de sus sociedades en un marco de liberalización e integración regional y mundial, que asume un patrón de referencia más liberal y competitivo. En este mundo globalizado de hoy, la separación del Estado y nación se hace evidente; los estados defienden intereses no solo de la sociedad nacional, sino también

42 *Ibidem.* p. 147-148.

43 Yañez Ruiz, Manuel. *Op. cit.*, p. 169.

44 “[...] Las competencias tributarias por lo tanto (atribuidas a los diversos entes fiscales) deben conducir al cumplimiento de los programas sociales (en los niveles de gobierno), dependientes de los presupuestos de ingresos anuales.” Trejo Cruz, Yesenia. *Revisión de atribuciones fiscales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 07 de agosto de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.

45 *Ibidem.*

aquellos intereses, que han permeado sus instituciones y que sirven de referencia al sistema internacional...⁴⁶

3. Capacidad fiscal del municipio

Prosiguiendo con el presente estudio, nos ubicamos en el análisis relativo a las competencias municipales en materia hacendaria, a la luz del Código Hacendario Municipal Genérico, vigente y con aplicación en los municipios –212– de nuestra entidad veracruzana, a excepción de aquellos que gozan de un ordenamiento propio y específico que hace las veces y en sujeción a este código de referencia; así como a las competencias establecidas en la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz.

Históricamente el municipio en México –y en especial en Veracruz– representa la base de la organización política, jurídica y económica de la nación, como depositarios de las funciones públicas en aplicación inmediata a la sociedad, en ellos recae la legitimación inmediata de todo ordenamiento jurídico como tal, y en este caso el tributario.

Por medio de esta relación jurídica y económica, constante y permanente entre municipio y administrados, el estado de derecho cobra vigencia en cada acto que detente hacia un cumplimiento esperado por los obligados, estas acciones municipales permiten el acercamiento e identidad del ciudadano, al lugar que pertenece y contribuyen al sostenimiento de los gastos sociales.

Desafortunadamente, el status que posee el municipio en materia de competencia fiscal es bastante criticable por especialistas en el tema, y al mismo tiempo por los receptores de los propios servicios a quien tienen que ser brindados, en calidad de funcionalidad y eficacia.

Lo anterior obedece a diversos factores que puedan justificar esta debilidad económica y presupuestal municipal, que reduce a los entes fiscales y de la administración, a la consecución máxima de programas sociales en sus jurisdicciones. Pero sí es preciso hacer mención a la escasa competencia tributaria que los municipios poseen, y que sólo fungen como gestores de los ingresos que el Congreso Local les asigne:

Los principios materiales de la repartición de los recursos públicos tendrán como objetivo salvaguardar en todo caso el progreso social, económico y cultural de las entidades federativas y los municipios. Para ello, las partidas presupuestales deberán ser constantes y evitar al máximo la reducción de las mismas, cuando se trate del financiamiento de los derechos económicos y sociales de la población, es decir, los referentes al gasto social.

Estos postulados deberán estar vinculados por los principios materiales de justicia tributaria, tales como los de proporcionalidad y equidad que resguardan a las contribuciones.⁴⁷

46 González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio. *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pp. 303-304.

47 Ríos Granados, Gabriela. "Federalismo Tributario", *El Municipio en México y en el Mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003. p. 422.

Paulatinamente, los municipios en Veracruz adquieren un roll más destacado en el uso de contribuciones, vía la delegación de actos federales –como ya hemos mencionado anteriormente– que les permiten una participación más armónica frente a los otros entes fiscales, en este sentido sus atribuciones, se amplían por cesión de actos –del superior al inferior– para exigir el cumplimiento de los deberes tributarios. “(...) Para el ámbito local, el pago de contribuciones también reviste la misma importancia que en materia federal; con la diferencia específica en la naturaleza jurídica de las mismas contribuciones (tasa, base imponible), los sujetos obligados a su pago y la autoridad.”⁴⁸

El municipio como base de desarrollo de competencias tributarias en la irrupción española, muestra históricamente una importancia que trasciende a la creación normativa actual de sus atribuciones fiscales. Pues cabe recordar que los territorios distribuidos a lo largo de nuestro estado veracruzano, permitían el ejercicio de las facultades hacendarias, provenientes de una autoridad externa, con fuente en el derecho novohispano y especial para las Indias:

- a) La legislación indiana era casuística.
- b) Existía multiplicación de actos administrativos, provenientes de los virreyes y de las audiencias,
- c) Por ende, la ley era incumplida, por la prelación normativa tan compleja que se aplicaba.

El reinado de Carlos III y en particular los años 1775 a 1788 se caracterizaron por una actitud nacionalista cuyo propósito fue reforzar la vinculación entre España y los reinos americanos y establecer una política de mutuo aprovechamiento cuyos objetivos fueron, en primer término, la defensa del comercio, sumamente afectado por los efectos de la guerra continuada entre Francia e Inglaterra por los mercados americanos; y en segundo término, el fomento a la producción reflejado en la organización de las intendencias.⁴⁹

Por ende, el municipio como base para la imputación de deberes tributarios frente a las autoridades exactoras, es visto como una estructura para el crecimiento económico de los demás entes que ejercen en él, las atribuciones de imperio jerárquicamente, sin pretender en esta división política y económica un progreso a la par, por el contrario han servido de apoyo para la proyección de atribuciones diversas que permitan en los otros entes, el logro de beneficios económicos y tributarios.

Este escenario pareciera que ha permanecido como núcleo de la estructura política y de gobierno que actualmente poseemos, ya como nación independiente en la que se vislumbra claramente la aplicación de actos de índole federal –y también estatal– en desproporción a los actos municipales tributarios por la escasez de sus competencias fiscales:

Para el ámbito municipal, las contribuciones se colocan como una de las principales fuentes de ingresos ordinarios que reciben los municipios en cada periodo fiscal.

48 Trejo Cruz, Yesenia. *Impuestos Locales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 26 de febrero de 2010, Xalapa, Ver. p. 4-f.

49 Cfr. Colección de Decretos y Órdenes. Las cortes de 1811 a 1823, 10 vols., Madrid, 1813-1823.

De acuerdo a la libertad legislativa y principio de legalidad, los municipios (en nuestro país), cuentan con atribuciones tributarias para recomendaciones, administración (gestión) y exacción en sus respectivas jurisdicciones, quedando condicionada su labor legislativa al congreso local que correspondan por entidad federativa.⁵⁰

Para otros países la autonomía tributaria municipal, es apreciada de *facto* en la libertad normativa depositadas en los entes locales para la creación de sus propios ordenamientos jurídicos, cobro de contribuciones y tasas, así como el reparto invertido de los ingresos recaudados del órgano inferior, al superior; gozando así de una capacidad de gasto mayor, en aras de las facultades que le corresponden y permiten obtener tales ingresos económicos para ser distribuidos en la propia circunscripción territorial, de donde emana la fuente base para la imposición del gravamen:

La facultad de imponer y ordenar los tributos locales que se reconoce a las Corporaciones Locales, así como el consiguiente poder reglamentario, se manifiesta en las Ordenanzas Fiscales, que garantizan de este modo la autonomía local para sus propios intereses, tal como advierte la Constitución Española.

Sin embargo, debido a la ausencia de poder legislativo de los Entes Locales, el TRLRHL se alza en el garante del cumplimiento del principio de reservar la ley en este ámbito. De este modo se trata de aunar dicha autonomía local con el marco o los límites fijados por la ley.

Por lo tanto, el reconocimiento de la capacidad o potestad tributaria a estos Entes está limitado por la interposición de la ley estatal a la que incumbe delimitar la manera imponible atribuida a sus tributos propios, así como la creación de las figuras impositivas; no obstante, los entes locales se ven complementados por su propia capacidad, reconocida por la referida ley, para imponer o suprimir los tributos propios potestativos y, aprobar por los plenos respectivos, las Ordenanzas Fiscales tal como establece el Artículo 15 del TRLRHL.⁵¹

Concomitantemente a esta idea, podemos apreciar las limitaciones que los entes municipales tienen en materia hacendaria –como en el caso nuestro–, y los coloca –esta postura reducida– en un plano peyorativo en la creación de normas propias, y por ende la generación de ingresos tributarios locales autónomos. Este principio de legalidad que asume el municipio acorde al texto constitucional y leyes secundarias, les restringe su crecimiento y autonomía, derivado de estos mismos ordenamientos legales.

Sin embargo, en la legislación extranjera que se comenta, existe la posibilidad de acción a los municipios para optar –o no– en las modificaciones correspondientes a sus ordenamientos tributarios locales, de cara a la legislación estatal⁵²

50 Trejo Cruz, Yesenia. *Contribuciones Municipales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 24 de julio de 2009, Xalapa, Ver., p. 4-f.

51 Vaquera García, Antonio, et. al. *Derecho tributario local*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008, pp. 28-29.

52 Cabe señalar que la legislación española, atentos a la estructura política de ese país, los entes fiscales se identifican en ámbitos distintos a los nuestros; en este sentido, el plano estatal corresponde al poder central, comunidades autónomas para México, corresponde a entidades federativas; diputaciones provinciales –no existen en la estructura política constitucional mexicana–; y entidades locales corresponde a nuestros municipios; TRLRHL: esta Ley lleva por nombre “Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”, aprobada mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo de 2004. A continuación, señalamos literalmente la libertad de las entidades locales españolas para ejercer sus competencias tributarias, en la posibilidad que le deje el Texto Refundido en mención, para modificar los tributos y tasas decretados para su

que les faculta. También debemos destacar que de la legislación en comento, se derivan a favor de las entidades locales, la posibilidad de ejercer facultades normativas que les permitan modificar la determinación realizada por el ente externo –superior o comunidad autónoma– colocándolas acordes al principio de legalidad, en un plano de equidad para legislar sus competencias ya asignadas por la ley en cuestión. Caso que no aplica para nuestros municipios en la entidad, pues no tienen injerencia para la modificación de ordenamientos derivados de sus entes superiores; resultan ser receptores del Congreso federal y estatal, en la ejecución de atribuciones fiscales.

(...) la aplicación del Poder Tributario como manifestación del Poder del Estado, en la versión correspondiente a autores como Martín Queralt, no como la facultad para dictar normas tributarias, sino como: "...el proceso que se traduce en las concretas prestaciones tributarias contenidas en los actos administrativos de liquidación o composición, en concretas órdenes de pago con las que satisfacer y dar cumplimiento a determinadas obligaciones de los entes públicos".⁵³

Resulta evidente que las Competencias Tributarias a favor de los municipios, en nuestro Sistema Fiscal en general, se les concibe en forma limitada hacia actos poco onerosos, que les representan la base de imposición para los gravámenes correspondientes, por ende la autonomía concedida originalmente por el texto constitucional –Artículo 115– no es real vía la legislación que determina las facultades de ejecución y gasto. Ello conduce a una restricción en el crecimiento integral de cada municipio, en contravención a los deberes que cada día más se le atribuyen como parte activa de una administración pública –cambiante y dinámica– en atención a sus relaciones al interior e internacionales.

Muchas son las necesidades que el municipio enfrenta y que debe solventar frente a cada habitante que lo constituye, podemos hablar de escuelas, hospitales, servicios públicos: infraestructura hidráulica, alumbrado, pavimentación, limpieza pública, entre otros.

cobro: "Dicho precepto tiene el siguiente tenor literal: **1.** *Salvo en los supuestos previstos en el Artículo 59.1, de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus propios tributos, y aprobar las correspondientes Ordenanzas fiscales reguladoras de estos.* **2.** *respecto de los impuestos previstos en el Artículo 59.1, los ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere esta ley en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deberán acordar el ejercicio de tales facultades, y aprobar las oportunas Ordenanzas fiscales.* **3.** *asimismo, las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria al que se refiere el apartado 2 del Artículo 12 de esta ley, bien en las Ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de Ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.* Dada la naturaleza jurídica de las Ordenanzas, pero particulares por el carácter representativo de las corporaciones locales que las aprueban, éstas coadyuvan a la auto imposición, completando las exigencias del principio de legalidad. Dicho Artículo 15 se ocupa de la potestad normativa de las entidades locales, en orden a sus tributos propios, distinguiendo entre los de carácter potestativo y los de exacción obligatoria. En el apartado primero alude a los tributos potestativos al referirse a los no comprendidos en el Artículo 59.1 en su segundo apartado se refiere a los de carácter obligatorio. La obligación o no de estas figuras tributarias se hace depender de la voluntad municipal al margen de otras consideraciones, así como el recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, que dependen a la diputación provincial correspondiente." *Vid.* Vaquera García, Antonio, *Op. cit.* pp.28-29.

53 Trejo Cruz, Yesenia del Carmen, *et. al. Op. cit.* p.164.

Las finanzas públicas municipales, son el instrumento económico que haga viable el cumplimiento de sus deberes como servidores públicos, a la par de las demás políticas de gobierno que se requieren para un progreso óptimo en general.

Se requiere de ordenamientos jurídicos acordes con nuestra realidad, pero también al lado de esa técnica legislativa, es necesaria la delegación efectiva, de atribuciones de creación, que permitan en los municipios, la ejecución de gasto, congruente a las demandas sociales, y del propio estado hacia ellos.

(...) Bajo estas alternativas y un mismo denominador común, las organizaciones estatales se distinguen por la planeación, programación y grado de desarrollo de sus habitantes en lo particular, y del Estado en lo general. Pues se trata de alcanzar beneficios compartidos mediante la integración y legitimación de instituciones, sociedad y gobernantes.

También debemos considerar la ardua labor de la administración pública para atender las necesidades de una población, bajo un esquema reducido de recursos propios, cuyo peso descansa en reflejar en fuentes externas de origen federal (para los niveles de gobierno) e internacional (para toda la nación).⁵⁴

Los entes fiscales municipales para nuestra entidad, se hallan facultados por nuestra Constitución federal, estatal, Ley Orgánica del Municipio Libre y el Código Hacendario Genérico Municipal.⁵⁵ Quienes ejecutan las atribuciones derivadas de tales ordenamientos jurídicos, bajo la libertad condicionada de no invadir el ámbito de competencia federal y estatal:

Del texto constitucional federal se extraen también algunas facultades que en materia hacendaria otorga la Norma Suprema de manera directa a los municipios. La primera y más importante de ellas es, como ya lo hemos indicado, la capacidad de administrar con libertad su hacienda. Una vez que los ingresos determinados en la ley de ingresos respectiva son enterados al erario municipal, el ayuntamiento tiene facultades plenas para su ejercicio, sea en forma directa o por medio de quien sea autorizado por el cuerpo colegiado para esta función.⁵⁶

La Hacienda Municipal por ende, queda al margen de la gestión de los ingresos provenientes por la federación y los estados, más los que obtiene por contribuciones propias; así se integran a estos recursos económicos, los que tienen fuente en deuda pública.

Se debe considerar que la capacidad normativa tributaria de los municipios, tiene que ser suficiente para solventar el cumulo de necesidades por atender en cada territorio, situación que de cara a los presupuestos anuales, pueden resultar insuficientes para las erogaciones destinadas a ese fin. Por lo tanto los ingresos ordinarios, se hacen ineficientes provocando la dependencia de ingresos estatales, federales, y extraordinarios como el endeudamiento público.

(...) En virtud de las líneas precedentes, la distribución territorial del poder tributario merece una atención especial en los entes locales, quienes por mandato constitucio-

54 Trejo Cruz, Yesenia. *Financiación Local*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 16 de julio de 2010, Xalapa, Ver. p. 4-f.

55 Así como la Ley de Ingresos Municipal, y demás ordenamientos jurídicos de índole fiscal. En este caso, se puede apreciar la celebración de convenios y otros instrumentos jurídicos que les establezcan competencias fiscales. *Vid.* Artículo 11, *Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz Llave, Leyes y Reglamentos vigentes del Estado de Veracruz*, Centro Cultural acd, Veracruz, 2013. p. 9.

56 Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho municipal*, Oxford, México, 2006. p. 191.

nal, legal y delegado, llevan a cabo las competencias hacendarias de ejecución y administración. Esta situación ha prevalecido en nuestras demarcaciones municipales y el apego dogmático retribuye en un acierto a la legalidad, pero sin que se traduzca en un dique para el crecimiento interno de las haciendas municipales.

Es decir, que las funciones enunciativas de administración de tales entes en materia tributaria pueden encontrar un mejor crecimiento con el ejercicio de sus erogaciones con fuente en las participaciones y aportaciones de las partidas de la administración central, fortaleciendo e incrementando tales recursos con la creación de cuotas y/o tarifas, que les permitan la calificación de ingresos propios, al lado de los derechos determinados por los servicios municipales.⁵⁷

En alusión a las competencias normativas que le asisten al municipio en materia impositiva, los envisten de atribuciones enfocadas hacia el cumplimiento oportuno y eficiente de estos programas sociales, tal como se desprende del Artículo 115 constitucional, en la fracción III, que establece la gama de servicios que corren a cargo de los entes municipales:

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

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 socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

57 *Ídem.*

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.⁵⁸

En este sentido, constantemente los municipios como entes de gobierno desarrollan acciones de administración diaria que les permite satisfacer las demandas sociales enlistadas. Sus presupuestos otorgados anualmente, en atención a la planificación interna que ellos proyecten en cada ejercicio fiscal, con fuente en la aprobación previa por la legislatura de su estado.

Estas acciones municipales, permiten una renovación acorde a los escenarios que se enfrentan en cada jurisdicción local, de esta forma existe la tendencia a lograr la legitimidad de sus actos en los destinatarios de los mismos, es decir el principio de legalidad que les permite la libertad para ejercer sus atribuciones, se conjuga con la aprobación social que se haga de sus servicios públicos en los administrados:

Por su parte, las agencias del Estado bajo estos fundamentos, basan su funcionamiento en un enfoque organizacional autónomo, flexible, con delimitadas fronteras en la relación con su contexto; las técnicas empresariales empleadas, lleva implícita la racionalidad formal- instrumental weberiana y se alimentan de nuevas orientaciones sustantivas, como su misión y su estrategia; ahora importa la eficiencia y los resultados. “en el modelo del nuevo manejo público la eficiencia es considerada más importante que la obediencia y la efectividad va por delante de la legalidad. Efectivamente, la flexibilidad y la adaptación son tan importantes como la previsibilidad y la responsabilidad.⁵⁹

Las finanzas⁶⁰ municipales dependen de la capacidad normativa fiscal, depositada en los ordenamientos jurídicos antes señalados, a favor de los entes municipales, así como de la potestad tributaria del estado en fijar los presupuestos que les corresponderán en cada año fiscal:

III. Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

- a) Agua potable, drenaje y alcantarillado;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;
- i) Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico;
- j) Salud pública municipal;

58 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.* pp.143-144.

59 Guerrero Orozco, Omar. “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”, *revista de administración pública*, INAP, No. 89, INAP, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *Op. cit.* p. 49-50.

60 “Es el estudio de la manera en que la gente asigna recursos escasos a través del tiempo. Dos características que distinguen las decisiones relacionadas con la distribución o asignación de recursos consisten en que los costos y beneficios de las primeras: 1) se distribuyen a lo largo del tiempo y 2) ni los decisores ni los demás suelen conocerlo anticipadamente con certeza.” MORALES CASTRO, Arturo. *Diccionario de Términos Financieros Nacionales Internacionales*, Pal, México, 1999. S.P.

Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.”⁶¹

En este orden de ideas, se autoriza a los municipios el cobro de contribuciones, como parte de sus ingresos propios, distribuidos en diversos conceptos, destinados a integrar su presupuesto de egresos a cubrir los servicios que por mandato constitucional le corresponde atender. “Como es sabido, las contribuciones en general (en el ámbito municipal) tienen como función principal la recaudación de recursos económicos, en la modalidad de impuestos y contribuciones de mejoras, en su carácter originario, derivado de los supuestos normativos específicos a cada caso concreto.”⁶²

Atentos al Código Hacendario que se comenta, los municipios reciben como instrumentos económicos, que les permitan la integración de sus arcas fiscales las siguientes categorías, enmarcadas como ingresos ordinarios –independientemente lo que a criterio de la presente ley, integra la Hacienda Pública Municipal en bienes y especie–, tales conceptos considerados por la Ley de Ingresos, como ordinarios, se clasifican en:

Artículo 18.- (...)

La recaudación de contribuciones municipales;

Los productos y aprovechamientos;

Las transferencias de recursos por concepto de participaciones y aportaciones federales; y

Los demás que establezca el presente Código, las leyes aplicables y los convenios celebrados con la Federación, el Estado, otras Entidades Federativas, Municipios y los particulares.⁶³

Es necesario que las competencias normativas, destinadas al municipio, sean determinadas en forma clara y precisa para el ente municipal, pues ello permitirá el buen manejo de las categorías económicas antes enunciadas, en la finalidad de integrar sus presupuestos municipales y ejercer así sus potestades en la delegación constitucional y legal que de ellas se haga. “El pago de contribuciones municipales representa en nuestros días un compromiso social que asumir, por los ciudadanos y contribuyentes obligados directos.”⁶⁴

Derivado del texto constitucional federal –en su Artículo 115, fracción IV–, se observa en el homologo estatal, en el Artículo 71 del mismo, la fundamentación relativa al desarrollo del municipio en la entidad veracruzana, en la finalidad de identificar exactamente sus competencias tributarias, destacamos la asignación que se hace, en el sentido de administrar.

Artículo 71. Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, re-

61 Artículo 115, fracción III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*

62 Trejo Cruz, Yesenia. *Pago de contribuciones municipales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 13 de marzo de 2009, Xalapa, Ver. p.4-f.

63 Código Hacendario Municipal, *Op. cit.* p. 10.

64 Trejo Cruz, Yesenia. *Pago de contribuciones municipales*, *Op. cit.* p. 4-f.

gulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

I. Los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica. Recaudarán y administrarán en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal, la cual se formará de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones, tasas adicionales que decreta el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, la de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y todos los demás ingresos fiscales que el Congreso del Estado establezca a su favor;

II. Las participaciones federales serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado;

IV. (...) Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos, según los ingresos disponibles y conformes a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, y deberán incluir los tabulares desglosados de las remuneraciones que perciban los servicios públicos municipales, con sujeción a lo dispuesto en el Artículo 82 de esta Constitución;

V. El Congreso del Estado aprobará la ley de ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas, cuando menos una vez al año;

VI. Las leyes del Estado señalarán las contribuciones que los ayuntamientos deberán cobrar. Dichas leyes no establecerán exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos del pago de contribuciones a que se refiere el párrafo anterior los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios;

VII. Los ayuntamientos aprobarán al Congreso del Estado y cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamiento municipales; así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

VIII. Los ayuntamientos estarán facultados para que en la distribución de los recursos que le asignen el Congreso del Estado, sean consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas. Esta distribución se realiza con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre;

XI. Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

- a) Agua potable, drenaje y alcantarillado;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;
- i) Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico;
- j) Salud pública municipal;

k) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.⁶⁵

Debemos hacer una correspondencia entre esta larga transcripción del Artículo aludido –de aplicación estatal– que enuncia claramente las competencias tributarias y financieras a favor de los municipios; en el entendido de identificar al inciso *i*), relativo a una promoción y organización que se le imputa a los entes municipales en la búsqueda de un desarrollo integral de la población que va desde lo urbano, económico y mantenimiento del medio ambiente, igualmente el inciso *j*), se incrementa en estas competencias genéricas y constitucionales del municipio, en la finalidad de propiciar una salud pública municipal, asimismo el inciso *h*), amplía la competencia constitucional del municipio en la inclusión de la materia referente a la Protección Civil Municipal. Estos tres rubros emanan de la libertad constitucional concedida en el inciso *k*), de este Artículo en mención, para que el Congreso del Estado amplíe tales competencias en razón a las condiciones económicas y las capacidades administrativas y financieras que poseen tales entes municipales; con el Artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal.

Asimismo, consideramos conveniente precisar que las competencias tributarias a favor de los municipios –a la luz del texto constitucional federal y estatal– se señalan en forma equitativa a la materia financiera y fiscal, pero en atención al objeto de estudio de la presente investigación, nos referimos de manera puntual a estas atribuciones en un ámbito acotado al derecho fiscal –concerniente a la obtención de ingresos ordinarios, por medio de las autoridades hacendarias correspondientes– en el entendido de identificar aquellas atribuciones que le corresponden a los entes municipales y que van desde la determinación de los créditos fiscales, hasta sus procedimientos de impugnación por los deudores tributarios.

Dicho lo anterior, hacemos un estudio sintetizado del precepto 115 Constitucional,⁶⁶ en su fracción IV, y de su homólogo 71 de la Constitución Local, en sus fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX; antes enunciados, para evidenciar la dualidad de Competencias –fiscales o financieras– a favor de los Municipios:

- a) Administrar (bienes y contribuciones).
- b) Celebrar convenios.
- c) Cobrar contribuciones y tasas.
- d) Recepción de transferencias federales (participaciones), sujetas a la fijación por el Congreso Local.
- e) Percepción por servicios públicos (derechos).
- f) Proponer tarifas, cuotas y tabla de valores para el cobro de impuestos, derechos, contribución de mejoras y contribución sobre propiedad inmobiliaria.
- g) Aprobar presupuestos de egresos.
- h) Formular e incluir en presupuestos de egresos, los tabuladores para pago a servidores públicos municipales (de acuerdo al Artículo 127 constitucional).

65 *Constitución Política del Estado de Veracruz Llave*, Gobierno del Estado, (Última Reforma Publicada En La Gaceta Oficial: 9 De Noviembre De 2012). p. 49, 51.

66 *Vid.* Artículo 115, fracción IV, a) Párrafo 1º y 2º; b); c) Párrafo 3º, 4º y 5º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.* p. 141.

i) Erogación de recursos públicos.

De las competencias antes enunciadas, las identificadas en los incisos c), d), e) y f); corresponden al escenario formalmente fiscal, las demás integran los contenidos de las competencias financiera municipales.

Acto seguido, simplificamos las competencias desglosadas del Artículo 71⁶⁷, en las fracciones I a IX de la Constitución Estatal, con la finalidad de equiparar tales atribuciones en nuestra entidad veracruzana, como génesis del Sistema Tributario Municipal; así las cosas enunciamos genéricamente las capacidades tributarias, con fuente en el legislador fiscal estatal:

- a) Aprobar reglamentos, disposiciones de carácter general (para sus competencias y servicios públicos).
- b) Recaudar y administrar: recursos de la Hacienda Municipal (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones y tasas).
- c) Recibir participaciones.
- d) Realizar convenios.
- e) Aprobar anualmente su presupuesto de egresos.
- f) Contribuciones, Ley de Ingreso y Cuenta Pública, quedan bajo la aprobación del estado.
- g) Sugerir las cuotas a cobrarse ante el Congreso Local.
- h) Distribución de recursos públicos (con prioridad en zonas indígenas).
- i) Establecer órganos de control autónomos.

Igualmente, en este numeral se establece la base constitucional que permite la emisión de instrumentos jurídicos fiscales y financieros, para su aplicación en las demarcaciones municipales, incluidos los municipios con códigos hacendarios propios. De la gama de competencias señaladas, los incisos a), b) –sólo en la parte de recaudación–, c) y g); corresponden al contexto fiscal, enmarcado en las acciones que los entes hacendarios municipales deben realizar, para la obtención del pago, forzado o no, de las contribuciones, base jurídica de su competencia.

En este orden de ideas –y a la luz de los legisladores federal y estatal–, las competencias tributarias, a favor de los entes fiscales municipales, logran un grado concreto de aplicación, al tenor de la competencia orgánica –derivada de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz–; y de la competencia material tipificada en el Código Hacendario Municipal Genérico, vía atribuciones y facultades⁶⁸ de las autoridades fiscales locales.

67 Artículo 71, fracción I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, Constitución Política del Estado Libre y soberano de Veracruz Llave, *Op. cit.* p. 49-50.

68 En este sentido, el legislador fiscal estatal, establece la conducción de las autoridades fiscales de cara al texto que se menciona, en el fin de realizar en el contexto de cada municipio que corresponda, las atribuciones que se encomiendan en dicho ordenamiento y que al mismo tiempo, retoma la estructura competencial material de las leyes constitucionales aludidas, en manifestar la tipificación de actos a favor de los municipios clasificados en administrativos, fiscales y financieros. Vista esta atribución ampliada a favor de los entes municipales, también delimitamos a nuestro objeto de estudio, aquellos que permiten la ejecución de actos fiscales en concordancia con las contribuciones reguladas a favor de los municipios.

Del análisis a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz⁶⁹, se observa –en sus numerales 34 y 35–, el contenido de las competencias tributarias para los municipios, de acuerdo a los planteamientos constitucionales ya abordados, y que diseñan en sus respectivas jurisdicciones, los ámbitos de aplicación, –también– en materia tributaria y financiera; bajo este diseño competencial y orgánico de los municipios, se deposita en el sujeto activo la libertad de su actuación en el desarrollo de actos relativos estrictamente a la obtención de ingresos con fuente en las contribuciones municipales, así como la debida gestión y erogación de las mismas, como actos de naturaleza financiera.

No obstante, esta libertad de ingreso en los municipios, su atribución sólo estriba en la recaudación específica de tales impuestos, sin considerar que ellos –los municipios– posean competencias normativas de creación de contribuciones propias, para la integración de sus competencias, es decir, no poseen competencias tributarias legislativas, sólo de ejecución y propuesta en la asignación de cuotas y tarifas, para el cobro del pago de derechos por los servicios públicos prestados a los administrados.

Este ordenamiento orgánico en comento, identifica a un municipio sin competencias –tributarias– normativas, de creación de tributos propios, de acuerdo al Principio de Legalidad, –derivado de los textos constitucionales ya analizados– y como ente fiscal, queda facultado para el cobro de las contribuciones aprobadas por el Congreso Local, y todo lo que rodea a pago de éstas; así como los actos encaminados a la obtención del cumplimiento de obligaciones de hacer, no hacer y tolerar, en los contribuyentes.

Acto seguido, mostramos la descripción de las competencias tributarias, en la ley que se menciona, destacando las fracciones II, III, VIII y IX, de su Artículo 35, como atribuciones en estricto al ámbito fiscal; considerando los demás actos que integran en un sentido genérico tales competencias, reiteramos que su contenido versa en el escenario financiero⁷⁰ de la hacienda pública municipal:

69 *Vid.* Ley Orgánica Del Municipio Libre, Ley publicada en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el viernes 5 de enero de 2001. (Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial: 16 De Abril De 2013) en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo77455.pdf>

70 En este sentido tales atribuciones se enmarcan mayormente en un desarrollo financiero, que al mismo tiempo enunciamos, sin constituir el objeto de estudio central de la investigación, pero si en forma coyuntural, con las competencias tributarias de los entes municipales: “Artículo 35. (...)

(REFORMADA, G.O. 22 DE ABRIL DE 2003)

V. Aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado. Anexo al presupuesto de egresos, se aprobará la plantilla de personal, que contendrá categoría, nombre del titular y percepciones;

(REFORMADA, G.O. 22 DE ABRIL DE 2003)

VI. Revisar y aprobar los estados financieros mensuales y la Cuenta Pública anual que le presente la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal;

(REFORMADA, G.O. 22 DE ABRIL DE 2003)

VII. Presentar al Congreso del Estado, para su revisión, sus estados financieros mensuales y la Cuenta Pública anual, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.(...)

X. Distribuir los recursos que le asigne el Congreso del Estado considerando de manera prioritaria a las comunidades indígenas, con un sentido de equidad, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos que señalen la Constitución del Estado y esta Ley;

Artículo 34. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal y la del Estado, esta ley y demás leyes que expida el Congreso del Estado en materia municipal, los Ayuntamientos aprobarán los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen las funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, los que obligarán y surtirán sus efectos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial.

Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:(...)

II. Recaudar y administrar en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal;

III. Recibir las participaciones federales, que serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;

VIII. Determinar y cobrar las contribuciones que las leyes del Estado establezcan a su favor, las cuales no podrán establecer exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos del pago de contribuciones a que se refiere el párrafo anterior los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios;

IX. Proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;(...)⁷¹

Cabe señalar que de acuerdo a una clasificación fiscal en los ámbitos Constitucional, Leyes Orgánicas y Leyes específicas de la materia, encuadramos en esta clasificación legal señalada, a la potestad tributaria, competencia tributaria y atribuciones fiscales –facultades– respectivamente. Es decir en un primer plano –constitucional– ubicamos a la potestad, en un segundo plano –Leyes Orgánicas y Reglamentos– identificamos a la competencia, y en un tercer plano –Leyes específicas de la materia– situamos las tribuciones –facultades–, todas ellas en materia tributaria. Por tales comentarios enunciados, el presente estudio destaca a la competencia tributaria, a la luz de las Constituciones mencionadas, Ley Orgánica

XI. Crear los órganos centralizados y desconcentrados que requiera la administración pública municipal para la mejor prestación de los servicios de su competencia, de conformidad con las disposiciones presupuestales y reglamentarias municipales aplicables; (...)

XIV. Expedir los reglamentos de las dependencias y órganos de la administración pública municipal de naturaleza centralizada, manuales de organización y procedimientos y los de atención y servicios al público, así como ordenar su publicación en los términos de esta ley; (...)

(REFORMADA, G.O. 15 DE FEBRERO DE 2010)

XXI. Establecer sus propios órganos de control interno autónomos, los cuales desarrollarán funciones de control y evaluación, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, cuyo titular deberá ser profesionista en derecho o en las áreas económicas o contable administrativas.

XXII. Celebrar, previo acuerdo de sus respectivos Cabildos, convenios de coordinación y asociación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios del Estado con municipios de otras entidades federativas, deberán contar con la aprobación del Congreso. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; (...)

XV. Crear, previa autorización del Congreso del Estado, las entidades paramunicipales necesarias para el correcto desempeño de sus atribuciones; (...)" *Ídem*.

71 *Ídem*.

del Municipio Libre y sólo hace un referente concreto de las mismas en el Código Hacendario Municipal Genérico, *versus* atribuciones y facultades.

Evidentemente, el Código Hacendario Municipal Genérico en su estructura y contenido no debe apartarse de los textos constitucionales que le dan vida, y por ende –de manera análoga– establece integralmente las atribuciones a favor de las autoridades municipales, en actos de administración, de fiscalización y financieros; todos bajo un mismo grado de equidad para su realización frente a los entes pasivos, por los activos municipales. Apuntamos a continuación los actos derivados de la competencia constitucional tributaria y financiera en el Código Hacendario Municipal:

CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL GENÉRICO	
ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN
Artículo 95.	Formular querrela por delitos fiscales.
Artículo 92.	Imponer sanciones por infracciones
Artículo 193.	Cobro de derechos.
Artículo 270.	Administración financiera de recursos económicos.
Artículo 334.	Administración de recursos financieros.
Artículo 295.	Colaboración Administrativa.
Artículo 298.	Formular Presupuestos de Egresos
Artículo 315	Ejercicio del Gasto Público Municipal
Artículo 325	Administración de recursos públicos
Artículo 355 y ss.	Cuenta Pública.
Artículo 399 y ss.	Deuda pública.
Artículo 66	Atribuciones del Fisco Municipal –relativas a obligaciones de dar, hacer, no hacer y tolerar del Crédito Fiscal.
Artículo 68.	Condonar
Artículo 70.	Facultades de Comprobación y Verificación.
Artículo 51	Caducidad de facultades de determinación de obligaciones fiscales, liquidación de créditos fiscales, e imposición de sanciones.
Artículo 12	Dictar reglas de carácter general.
Artículo 36	Cobro de créditos fiscales.
Artículo 20, ss.	Contribuciones.
Artículo 30.	Atribuciones en materia de Código de Procedimientos Administrativos.

De la estructura antes enunciada, en materia administrativa, financiera y fiscal, destacamos especialmente, aquellas atribuciones relativas al desarrollo de los actos fiscales por los entes municipales, que van en los numerales siguientes: 95, 92, 193, 295, 66, 68, 70, 20, 30, 51, 12 y 36, respectivamente. Atribuciones mismas que en el orden legal que se ubican, no constituyen esencialmente el objeto de análisis que nos ocupa en el presente estudio, aunque sean derivadas de las competencias tributarias ya analizadas con anterioridad, en tal virtud dichas facultades quedan en reserva para ser exploradas por subsecuentes investigaciones.

4. Consideraciones Finales

(...)Es importante vislumbrar una mejor administración y autonomía de las haciendas municipales, en atención a sus competencias normativas traducidas en la satisfacción de servicios públicos que en forma directa se prestan a los ciudadanos; coyuntura que imprime mayor relevancia para optimizar la interrelación entre los pasivos y activos tomando, como telón de fondo, el bienestar social directo y real en los grupos demandantes.⁷²

Bajo este orden de ideas, podemos considerar que las competencias tributarias a favor de los municipios, aparecen normadas en un plano inicial –constitucional– en un sentido genérico, sin distinción específica en las materias fiscal y financiera, pues se agrupan bajo un mismo orden ambas competencias, para el manejo integral de la hacienda pública municipal.

En forma análoga lo hace la Constitución estatal veracruzana, en su numeral 71, cuando precisa el desarrollo del fisco municipal, atentos a las relaciones de estos entes, en aras de lograr la administración de sus finanzas, en la combinación de ingresos ordinarios –como fiscales–, financieros y extraordinarios –como deuda pública–.

Dicho lo anterior, las competencias tributarias municipales, se advierten en el manejo de la hacienda local, de cara a las atribuciones concretas que permitan la verificación y determinación de adeudos fiscales municipales, en razón de las contribuciones tipificadas en la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz –principalmente como competencia tributaria orgánica–, el Código Hacendario Municipal, –incluyendo los aprovechamientos– conforme a las cuales, se desarrollarán los procedimientos oficiosos, administrativos, coactivos y de impugnación; con la finalidad de obtener los ingresos fiscales ordinarios y sean aplicados en la ejecución de sus presupuestos de egresos.

Enunciativamente, tales competencias fiscales, –en atención a la materia constitucional– se delimitan a favor de las autoridades hacendarias locales –de acuerdo a la competencia orgánica municipal–, en: a) Delegación, b) Adhesión, c) Gestión-Administración, d) Determinación, e) Exacción, f) Coacción, g) Impugnación, h) Infracción, i) Aprobar presupuesto de egresos j) Normativas y de Creación de Disposiciones de Carácter General y k) Reformar y adicionar los procedimientos para administrar y realizar las forma de pago de contribuciones.

Actos administrativos-fiscales, que guardan la finalidad esencial de la recaudación tributaria municipal, en la libertad que por texto constitucional –federal y estatal– se asigna a la hacienda local, y que específicamente en materia fiscal se manifiestan en la determinación de contribuciones; obtener su cobro –en espontáneo o coactivamente–, realizar los procedimientos de impugnación en primera y segunda instancia; ello en cuanto a las atribuciones de ejecución. Establecer las disposiciones de carácter general, –sin alterar los elementos base del impuesto–, así como modificar los procesos que permitan el pago de contribuciones municipi-

72 Trejo Cruz, Yesenia. *Pago de contribuciones municipales*, Op. cit. p.4-f.

pales por los contribuyentes; actos que identifican sus competencias normativas tributarias.

En conclusión, estas últimas atribuciones –normativas y de ejecución–, son las que integran la gama de competencias tributarias a favor de los municipios –con fuente en los textos constitucionales y orgánico aludidos y el Código Hacendario Municipal Genérico–, en un ámbito estrictamente fiscal; de acuerdo a la obtención de ingresos ordinarios, que se haga –con base en tales competencias– en pego a las contribuciones municipales a su favor, pues de las demás, hacen referencia al contenido de competencias financieras municipales.

Fuentes

- Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho municipal*, Oxford, México, 2006.
- Ayala Espino, José. “La reforma del gobierno”, revista *El economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, 1997. Citado por Breña, Roberto. “El debate entre el liberalismo y el comunitarismo”, revista *Política y Gobierno*, CIDE, No. 2, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- Breña, Roberto. “El debate entre el liberalismo y el comunitarismo”, revista *Política y Gobierno*, CIDE, No.2, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- C. Northcote Parkinson, *Tres monografías*. Ed. Atlante, México, 1941. Citado por Astudillo Moya, Marcela. *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Carpizo, Jorge. “Sistema Federal Mexicano”, en *Los sistemas federales del Contingente Americano*, FCE y UNAM, México, 1972.
- Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz Llave, Leyes y Reglamentos vigentes del Estado de Veracruz*, Centro Cultural acd, Veracruz, 2013.
- Colección de Decretos y Órdenes. Las cortes de 1811 a 1823, 10 vols., Madrid, 1813-1823.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. ISEF Empresa Líder, México, 2013.
- Constitución Política del Estado de Veracruz Llave*, Gobierno del Estado, (Última Reforma Publicada En La Gaceta Oficial: 9 De Noviembre De 2012)
- Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y Anexos 1, 4, 5, 8, 9, 11, 13, 15, 17 y 18. (Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 2011 y en la Gaceta Oficial del Estado número 11, de fecha 10 de enero de 2012).
- Del Arco, Luis y Félix de Luis, “Relaciones entre los sistemas fiscales existentes en un estado federal”, en *El trimestre Fiscal*, año 3, No. 13, México, 1982. Citado por ASTUDILLO MOYA, Marcela. *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- F. Kettl, Donald. *¿Reinventar el gobierno?, evolución de la revisión de desempeño nacional*, México, Clásicos de la Administración pública y Gobierno, FCE, 1999. Citado por NOLASCO, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, México, 1980.
- González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio. *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
- Guerrero Orozco, Omar, “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”, *Revista de administración pública*, INAP, No.89, México, 1995. Citado por Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- Harold Somers, finanzas públicas e ingreso nacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.
- Jarach, Dino. *El hecho imponible*, ed. 3ª, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2004.

- Ley Orgánica Del Municipio Libre, (Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial: 16 De Abril De 2013) En: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo77455.pdf>
- Macedo, Pablo, *La evolución mercantil, comunicaciones y obras públicas, la hacienda pública*, J. Ballecá y C. sucesores, México, 1905.
- Margáin Manautou, Emilio. *La Base Imponible*, Porrúa, México, 2009.
- Morales Castro, Arturo. *Diccionario de Términos Financieros Nacionales Internacionales*, Pal, México, 1999.
- Nolasco, Edgar. *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- Ríos Granados, Gabriela. “Federalismo Tributario”, *El Municipio en México y en el Mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
- Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, ed. 2ª, Oxford, México, 2000.
- Sánchez Bella, Ismael. *La organización financiera de las indias (siglo XVI)*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales a partir de la Independencia hasta 1963*, Talleres Gráficos de la Nación, Vol. I México, 1965.
- Trejo Cruz, Yesenia del Carmen, et. al. *Armonización Fiscal Indirecta en las Comunidades Autónomas: Comento al Sistema Tributario Español, Estudios Tributarios*, Cultura de Veracruz, Veracruz.
- _____, *Cesión de competencias tributarias*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 12 de junio de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Contribuciones Municipales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 24 de julio de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Financiación Local*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 16 de julio de 2010, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Impuestos Locales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 26 de febrero de 2010, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Pago de contribuciones municipales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 13 de marzo de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Presunción Fiscal Federal*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 19 de junio de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Regulación de la colaboración fiscal*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 14 de agosto de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- _____, *Revisión de atribuciones fiscales*, Diario de Xalapa, Sección Economía y Sociedad, 07 de agosto de 2009, Xalapa, Ver. p. 4-f.
- Vaquera García, Antonio, et. al. *Derecho tributario local*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008.
- Yañez Ruiz, Manuel. *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, T. 5, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958.

