



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

**“SINDICATOS, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS  
DESCENTRALIZADOS”.**

**TESIS QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA  
OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y  
MUNICIPAL**

**PRESENTA**

**SALVADOR UGALDE ROJAS**

**DIRIGIDO POR:**

**M. EN. A.P. RICARDO UGALDE RAMÍREZ**

**CENTRO UNIVERSITARIO**

**QUERÉTARO, QRO.**

**Enero de 2019**



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales  
de Información



Sindicatos, municipios y organismos públicos  
descentralizados

**por**

Salvador Ugalde Rojas

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional](#).

**Clave RI:** DEMAC-71592



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho

Maestría en **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**

**“SINDICATOS, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS”.**

Opción de titulación

**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Maestría en **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**

**Presenta:**

Salvador Ugalde Rojas

Dirigido por:

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez  
Presidente

Dr. Edgar Pérez González  
Secretario

Dr. Norberto Alvarado Alegría  
Vocal

Mtro. Calixto de Santiago Silva  
Suplente

Dr. Gerardo Servín Aguillón  
Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez  
Director de la Facultad

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña  
Director de Investigación y Posgrado

## RESUMEN

Las organizaciones a nivel social, son diversas y una de ellas es la figura del sindicato, la cual se considera como una organización de personas o trabajadores que lucha por la defensa de los intereses laborales y el bien común de sus agremiados, y teniendo en consideración que recibe ingresos tanto de ellos como de la parte patronal que en el caso que nos ocupa puede ser de cualquier orden de gobierno, ya sea municipal, estatal o federal, lo cual ha propiciado en muchos casos que debido a que, en algunos casos los ingresos son considerables los dirigentes de dichos organismos los utilicen para fines y efectos personales, hace relativamente poco tiempo, algunos casos sobre sindicatos nacionales han tenido relevancia precisamente por el manejo cuestionado de recursos públicos que se les han entregado y que, no ha quedado satisfecha la opinión pública sobre cómo, cuanto y para qué fin se destinan los recursos que perciben los sindicatos al servicio del sector público.

Dichos recursos de naturaleza pública, deberían de estar sujetos a la correcta aplicación de los mismos, que se tengan y apliquen los mismos criterios que a un ente público, el cual recibe y gasta recursos del erario, para evitar con ello la opacidad y la falta de rendición de cuentas y que cumplan con sus obligaciones, tanto de carácter fiscal como administrativo.

Palabras clave (Sindicato, recursos públicos, rendición de cuentas)

## SUMMARY

Organizations at the social level, are diverse, and one of them is the figure of the Union, which is considered as an organization of workers or people fighting for the defense of the interests of labor and the common good of its members, and bearing in consideration that receives income both them and the employer part that in the case that concerns us can be of any order of Government, whether municipal, State or federal, which has led in many cases to that because, in some cases revenues are considerable leaders of such organizations use them for purposes and personal effects, relatively recently, some cases on national trade unions have had relevance precisely for the disputed handling of public resources that they have delivered and that has not been satisfied public opinion on how, how much and for what purpose are allocated resources who perceive unions in the service of the public sector.

Resources of a public nature should be subject to proper application of them, which have and apply the same criteria to a public entity, which receives and spends resources from the Treasury, to avoid this opacity and lack of accountability of accounts and comply with their obligations, both fiscal and administrative.

Keyword

(Union, public resources, accountability of accounts)

## **DEDICATORIAS**

EL PRESENTE TRABAJO SE LO DEDICO A TODOS USTEDES, A QUIENES ME DIERON LA VIDA, A TI MUJER QUE COMPARTES TU VIDA CONMIGO Y A QUIENES LA VIDA MISMA NOS HA REGALADO, A FRIDA Y ELÍAS, Y A LOS QUE YA NO ESTÁN PRESENTES, PERO SON UNOS ÁNGELES.

## **AGRADECIMIENTOS**

GRACIAS A TODOS LOS QUE ME HAN TENDIDO LA MANO, A MI ESPOSA E HIJOS, DEMÁS FAMILIARES, A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO EN SUS DIFERENTES FACULTADES QUE ME HAN ABRIGADO DURANTE TANTOS AÑOS, DÁNDOME LA OPORTUNIDAD DE CRECER ACADÉMICAMENTE; A MIS MAESTROS, DIRECTOR DE TESIS Y SÍNODALES QUE ME APOYARON A CONCLUIR ESTE PROYECTO.

**SINDICATOS, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS  
DESCENTRALIZADOS.**

**INDICE**

<b>RESUMEN.....</b>	<b>i</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>ii</b>
<b>DEDICATORIAS.....</b>	<b>iii</b>
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>iv</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>

**CAPÍTULO PRIMERO**

**CONCEPTOS BÁSICOS DE LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO Y  
LOS SINDICATOS.**

<b>1.1. EL MUNICIPIO.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. ENTIDAD FEDERATIVA.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. FEDERACIÓN.....</b>	<b>16</b>

1.4 EL SINDICATO.....	17
1.5. CONTRATO COLECTIVO Y/O CONVENIO LABORAL.....	18
1.6. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO .....	19

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **CUADRO COMPARATIVO ENTRE SINDICATOS Y SOCIEDADES MERCANTILES.**

2.1. CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO .....	20
2.2. CÓDIGO CIVIL FEDERAL.....	21
2.3. CONSTITUCIONES FEDERAL Y LOCAL.....	23
2.4. GRÁFICA COMPARATIVA ENTRE EL SINDICATO Y UNA SOCIEDAD MERCANTIL.....	24

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MARCO LEGAL REFERENCIAL APLICABLE A LOS SINDICATOS TANTO FISCAL Y ADMINISTRATIVAMENTE PARA DETERMINAR SU DERECHOS Y SUS OBLIGACIONES A CUMPLIR.**

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	26
3.2. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	28

3.3. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.....	29
3.4. LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.....	39

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **RENDICION DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

4.1. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.....	42
4.2. LEY DE RESPONSABILIDADES LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE QUERETARO.....	47
4.3. LEY PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.....	49
4.4. LA ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE QUERÉTARO (ESFE) ANTECEDENTES.....	52
4.5. MARCO LEGAL.....	73
4.6. FACULTADES DE FISCALIZACIÓN EN LA CUENTA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS.....	84

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **OBLIGACIONES DE LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

5.1 OBLIGACIONES LEGALES.....	87
5.2 OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y CONTRACTUALES.....	94
5.3 OBLIGACIONES FISCALES.....	97
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>99</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>102</b>

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo ha sido realizado con la finalidad de establecer diversas consideraciones relativas a las obligaciones administrativas y fiscales que tienen los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, Municipios y organismos públicos descentralizados del Estado de Querétaro.

Este tipo de organizaciones ha demostrado de manera conveniente una falta de interés para poder hacer frente a la realidad administrativa, que exige a los entes que reciban recursos públicos una transparencia en su manejo y evitar con ello la cuestionable conducción y destino de los recursos. Más allá de cualquier cuestionamiento sobre estos acontecimientos, está la obligación legal a la cual todo ente jurídico está exigido a cumplir.

En atención a lo señalado, en el primer capítulo se presenta un estudio de los conceptos básicos de los diferentes órdenes de gobierno, pero haciendo hincapié en el Municipio, por ser el sujeto de estudio los sindicatos a su servicio, precisando que se seguiría el mismo criterio para los sindicatos estatales y los de los organismos públicos descentralizados.

Ante esto, en la experiencia adquirida en el ejercicio como funcionario público, encargado de las finanzas de un municipio, se ha observado lo relativo a que, la cuenta pública debe ser clara, precisa, objetiva, que cumpla con lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de que se trate, además de otros ordenamientos aplicables tal y como lo manda la Carta Magna en su artículo 115, fracción IV.

El segundo capítulo contiene una serie de definiciones, reflexiones y principalmente un cuadro comparativo en lo referente a los sindicatos, así como otras personas morales o colectivas, como las sociedades mercantiles. En ese apartado se analizan sus semejanzas y sus diferencias. También el fundamento legal de unas y otras, y se hace con la finalidad de poder ponderar y dejar claras las obligaciones de una y otra personal moral.

En México uno de los aspectos más importantes es que el manejo de los recursos públicos esté debidamente soportado, que sea transparente y confiable, que la información esté disponible para que cualquier interesado pueda tener acceso y este en posibilidades de ser analizada y consultada. Los servidores públicos deben constreñir sus acciones a las leyes previamente establecidas. De manera específica, los servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno, están obligados por la Ley a la rendición de cuentas, a que sean manejados los recursos públicos con

transparencia, claridad, eficacia y que no existan los llamados conflictos de intereses en el manejo de las finanzas y recursos públicos, es este precisamente la temática que se aborda en el tercer capítulo de esta investigación.

Se señalan, en este capítulo, la existencia de las obligaciones a cargo de diferentes sujetos, ya sean personas físicas o morales que deben cumplir precisamente porque se establecen en disposiciones legales de diferente orden y jerarquía. Ahí departimos específicamente de los sindicatos de trabajadores como personas morales, con derechos y obligaciones propias a cargo de sus legítimos representantes. Analizamos la fuente u origen de las obligaciones de los sindicatos y municipios, específicamente el convenio laboral que establece las condiciones generales de trabajo. El marco legal sobre el cual se establecen las diferentes obligaciones y supuestos normativos que se deben cumplir y satisfacer. La rendición de cuentas, su revisión, quién la realiza, es decir, qué órgano es el encargado de llevarla a cabo y sobre qué bases legales se realiza todo este trabajo.

En el capítulo cuarto, de una manera más precisa se adentra en el análisis de las diferentes leyes que rigen a los contribuyentes en general, incluyendo a las personas morales entre ellas, los sindicatos, que al recibir recursos económicos cuyo origen es del erario público ya sea de naturaleza municipal, estatal o federal se rigen por Ley de Responsabilidades administrativas del Estado de Querétaro; ley que precisa en el

artículo quinto “..Artículo 5. Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las directrices previstas en la Ley General.”.<sup>1</sup>

Del análisis realizado en este capítulo cuarto se puede válidamente concluir que se deba cumplir legalmente el manejo de los recursos públicos en su esencia, que existen también diversas disposiciones que van en una escala desde la constitucional hasta los propios ordenamientos municipales donde se establecen diversas obligaciones legales, administrativas y fiscales, la forma y sus tiempos para ser cumplidas.

Por ello la realización de este trabajo donde una vez que realizo un análisis de las leyes vigentes y aplicables al caso se determina de manera clara y puntual, en el capítulo quinto cuáles son las obligaciones fiscales y administrativas de los sindicatos de trabajadores del estado, municipios y organismos públicos descentralizados de manera específica en lo relativo a cuestiones de comprobación de sus ingresos que

---

<sup>1</sup> QUERÉTARO: Ley de Responsabilidades administrativas del Estado de Querétaro (Documento Web) 2018, artículo 5.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY124\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY124_59_18.pdf)

15 de noviembre de 2018

proceden de recursos públicos, se expresan las obligaciones contractuales, fiscales y administrativas especificadas en cada ley, a cargo de los sindicatos de trabajadores al servicio del estado, los Municipios y los organismos públicos descentralizados en el Estado de Querétaro y finalmente se expresan las conclusiones a que se llega con motivo del tema en estudio.

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONCEPTOS BÁSICOS DE LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO Y SINDICATOS.

#### 1.1. EL MUNICIPIO.

Existen diversas definiciones de municipio las cuales pueden ser doctrinales y las que se derivan de la propia legislación, para lo cual en el presente se plasmarán aquellas cuya comprensión se hacen más adecuadas.

El autor Adriano Carmona Romay manifiesta que: “el municipio, en razón a su gobierno y administraciones, es pues, la organización político-administrativa de la sociedad local”<sup>2</sup>

Por su parte Daniel Hugo Martins define jurídicamente al municipio como: “institución político-administrativa-territorial basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”<sup>3</sup>, por otra parte a nivel jurídico y desde el punto de vista constitucional, el municipio se encuentra integrado por tres elementos:

---

<sup>2</sup> Antonio María Hernández, “*Ofensa y defensa de la escuela Sociológica del municipio*”, revista de la facultad de derecho de la universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1962, p. 58.

<sup>3</sup> *El Municipio Contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, capítulo IV, p. 56.

Población: Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del municipio. Es la porción del territorio de un estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

Gobierno: El municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal: el ayuntamiento se integra por el presidente municipal, que es el representante político y administrativo del mismo; el síndico o los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte; y los regidores, que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia entre otras.

De lo anterior, y siguiendo la obra de Mario Camacho Salas, puede inferirse que el municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho de

elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Esta definición integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno,<sup>4</sup> esta definición es la que nos parece que se apega a lo que actualmente entendemos como municipio y que se adecua precisamente a los diferentes ordenamientos desde la Carta Magna hasta los Reglamentos Municipales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define al MUNICIPIO en el artículo 115 de la siguiente forma:

“...**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. 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....

---

<sup>4</sup> CAMACHO Salas, Mario “*EL Municipio, definiciones y características*”, *Gobierno y Administración Municipal en México*, México, CEDEMUN/SEGOB, 1993, p. 108.

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, 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, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal....

**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; e

**i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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....

**...IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que, éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo...

...Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:...”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> MÉXICO: Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, (Documento Web) 2018, artículo 115.

Ahora continuamos con las definiciones de los demás conceptos en el presente capítulo.

## **1.2. ENTIDAD FEDERATIVA.**

Atendiendo a la definición constitucional esta se encuentra en el artículo 116 que establece:

“...**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....

...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.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus

---

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

15 de noviembre de 2018

proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que, para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;...”<sup>6</sup>

Definiciones de diccionarios especializados en materia administrativa y parlamentaria tenemos la primera definición:

“...Unidad delimitada territorialmente que en unión de otras entidades conforman a una nación. En los sistemas federales las entidades pueden participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas autorizadas en la Constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y, en cierta medida, en oposición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables...”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ídem p. 113

<sup>7</sup> BERLIN Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1997, p. 294.

Haciendo una integración de diversos artículos de nuestra Carta Magna podemos afirmar que, en México, se denomina entidad federativa a cada uno de los 31 estados miembros del Estado federal, así como la ciudad de México, que, en términos del artículo 44 constitucional la considera como una entidad federativa y en la actualidad ya goza de dicho reconocimiento como un estado y sus delegaciones como municipios. Para algunos doctrinarios la autonomía de que gozan las entidades federativas es su característica esencial. Dicha autonomía se hace patente cuando se observa que cada entidad puede elaborar su propia Constitución y los procedimientos para su reforma. No obstante, la Constitución federal señala los lineamientos centrales a los que debe sujetarse la entidad federativa para su organización, la división del poder público para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y su integración.

Cabe recordar que la Carta Magna indica en su artículo 40 que “...en lo concerniente a su régimen interior, nuestra República es representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos.... pero unidos en una federación....”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> MEXICO: Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, (Documento Web) 2018, artículo 40.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)  
15 de noviembre de 2018

### 1.3. FEDERACION.

“...Deriva del latín *foederatio-onis* que a su vez proviene del adjetivo federal, que tiene su origen en el latín *foedere*, radical de *foedus*, que quiere decir “liga, alianza, tratado, pacto” deriva también del indoeuropeo *bhoidh-*, de *bheidh-* “persuadir, confiar” (BDELA). En la acepción del diccionario relativa, federación es un organismo, entidad o estado resultante de la acción de federar, siendo por lo tanto un estado federal...”<sup>9</sup>

Haciendo una integración de los anteriores conceptos, podemos concluir que el municipio es la célula básica de la federación, que ésta a su vez se encuentra conformada por entidades federativas o estados, los cuales son libres y soberanos en su interior, pero unidos en una federación en los términos ya referidos por nuestra máxima Ley.

En el presente trabajo solamente utilizaremos estos conceptos para ubicarlos terminológicamente. La intención final es, poder determinar las obligaciones administrativas y fiscales de los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios.

---

<sup>9</sup> BERLIN Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1997, p. 311.

#### 1.4. SINDICATO.

“La raíz idiomática de sindicato, derivada de síndico y de su equivalencia latina *syndicus*, se encuentra en el griego *syndicos*, vocablo compuesto de otros dos, que significaba con justicia. Se designaba con tal palabra, que ha conservado su sentido primigenio, a la persona encargada de representar los intereses de un grupo de individuos.”<sup>10</sup>

Las fraternidades cambiaron a estructuras conocidas como *associationscompagnoniques* y *Gesellenverbanden*. Las asociaciones inglesas usaron el término de *trade-unions* que equivale a asociación de oficios y profesiones.

"Máximo Leroy afirma que «en 1886, una asociación de zapateros tomó el nombre del sindicato y dio a su comité administrativo la designación de cámara sindical. De las investigaciones en los archivos se desprende que éste debe haber sido el primer organismo obrero denominado de tal modo”<sup>11</sup>

Finalmente, la Ley Federal del Trabajo nos dice en su Capítulo II, relativo a los sindicatos, federaciones y confederaciones y que a la letra dice: “Artículo 356.-

---

<sup>10</sup>Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 12a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, t. VI, p. 174.

<sup>11</sup>Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1984, t. II, p. 249

Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses”.<sup>12</sup>

## **1.5. CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO Y/O CONVENIO LABORAL.**

En este apartado atenderemos literalmente a la definición que nos refiere la Ley Federal del Trabajo y que establece:

“Artículo 386.- **Contrato colectivo** de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.”<sup>13</sup>

No se puede perder de vista que los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios de la federación tienen en cada entidad federativa una ley reglamentaria que rige sus relaciones con sus trabajadores; derivado de esto en nuestro Estado el contrato de trabajo cambia su nombre a convenio laboral, esto de conformidad y fundamentado en La ley de los trabajadores del estado de Querétaro que establece y define en su artículo 103 al convenio laboral:

---

<sup>12</sup> MÉXICO: Ley Federal del Trabajo, (Documento Web) 2018, artículo 356.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_220618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_220618.pdf)

15 de noviembre de 2018

<sup>13</sup> Ídem, p.91

“...Artículo 103. El convenio laboral es el documento legal suscrito entre Gobierno del Estado o algunos de los Municipios y sus sindicatos, mismo que deberá contemplar los incrementos salariales, prestaciones socioeconómicas y modificaciones a las condiciones generales de trabajo. Su revisión será anual para el clausulado relativo al salario por cuota diaria y bianual para revisión general...”<sup>14</sup>

## **1.6. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.**

Son aquellas que son establecidas en los contratos colectivos de trabajo o contratos ley. En lo referente al presente trabajo, tienen que ver con el origen de algunas obligaciones a cargo de los sindicatos.

Como ya quedo precisado en líneas anteriores, en términos del artículo 103 de la ley de los trabajadores del estado de Querétaro, el convenio laboral contiene las condiciones generales de trabajo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

---

<sup>14</sup> QUERÉTARO: Ley De Los Trabajadores Del Estado De Querétaro, (Documento Web) 2018, artículo 103.  
[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056_59_18.pdf)  
15 de noviembre de 2018

## **CUADRO COMPARATIVO ENTRE SINDICATOS Y SOCIEDADES MERCANTILES.**

### **2.1. CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

Es preciso hacer unas definiciones ahora de lo que refiere el Código Civil para el Estado de Querétaro en vigor, respecto de conceptos que tienen que ver con el trabajo que presento, particularmente en lo referente a algunos términos que nos lleven a comprender de mejor manera el concepto de esas agrupaciones de trabajadores llamadas sindicatos.

En primer término, es preciso señalar lo que dispone el artículo 25 nos señala que son personas morales:

- I. La nación, los estados y los municipios;
- II. Las demás entendidas de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles y mercantiles;

- IV. **Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere el Apartado A de la fracción XVI del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas, que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada; y
- VIII. Todas las demás a las que las leyes les conceda tal carácter.<sup>15</sup>

## **2.2. CÓDIGO CIVIL FEDERAL.**

En correspondencia el Código Civil Federal, en el artículo 25 nos determina que:

Artículo 25.- Son personas morales:

---

<sup>15</sup> QUERÉTARO: Código Civil Del Estado de Querétaro, (Documento Web) 2018, artículo 25.  
[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/COD001\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/COD001_59_18.pdf)  
15 de noviembre de 2018

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. **Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;**
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas; VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.
- VI. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> MÉXICO: Código Civil Federal, (Documento Web), 2018, artículo 25.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_090318.pdf)  
15 de noviembre de 2018

### **2.3. CONSTITUCIONES FEDERAL Y LOCAL.**

En el artículo 123 fracción XVI de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, se establece el derecho que tienen tanto los obreros como los empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses,<sup>17</sup> es aquí donde se encuentra el fundamento constitucional para la formación de los sindicatos de manera general.

En lo que respecta a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, el fundamento legal lo encontramos en lo dispuesto por el artículo 85 donde define lo que se entiende por sindicato.

“...Artículo 85. Sindicato es la asociación de trabajadores constituido para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, orientado invariablemente su acción hacia mejores metas de justicia social...”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> MÉXICO: Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, (Documento Web) 2018, artículo 123.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

15 de noviembre de 2018

<sup>18</sup> QUERÉTARO: Ley De Los Trabajadores Del Estado De Querétaro, (Documento Web) 2018, artículo 85.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056_59_18.pdf)

15 de noviembre de 2018

**2.4. GRAFICA COMPARATIVA ENTRE EL SINDICATO Y UNA SOCIEDAD MERCANTIL.**

<b>SINDICATO</b>	<b>SOCIEDAD MERCANTIL</b>
<b>Ley Federal del Trabajo o Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro</b>	<b>Ley General de Sociedades Mercantiles</b>
Se constituye con un mínimo de 20 miembros	Se forma con un mínimo de 2 socios
Tramitan la constancia de “Toma de Nota” ante la junta local o federal de conciliación y arbitraje o el Tribunal de Conciliación y Arbitraje	Tramitan su acta constitutiva ante notario o corredor público iniciando con el nombre y disponibilidad para usarlo. La Secretaría de Relaciones Exteriores emite su autorización
No es necesaria protocolización alguna, reuniendo los requisitos de ley la autoridad laboral ya sea la junta local o federal de conciliación y arbitraje o el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado	La protocolización se realiza por parte de un notario o corredor público.

de Querétaro emiten una constancia.	
Cuentan con estatutos que rigen su vida interna.	Cuentan con estatutos que rigen su vida interna.
Se rigen por un Comité Ejecutivo representado por un secretario general.	Cuentan con un Administrador Único o un Consejo de Administración
Su órgano máximo es la asamblea de agremiados.	Su órgano máximo es la asamblea de accionistas.
Existen las cuotas sindicales	Hay aportación de capital
Llevan registros contables internos en aras de dar el debido cumplimiento a la transparencia de los recursos.	Llevan registros fiscales
Están exentos de obligaciones fiscales, a menos que se desempeñen actividades dentro de la organización con fines de lucro, por ejemplo, renta de bienes	Están obligados a cumplir con todas las obligaciones fiscales inherentes a su actividad empresarial.

inmuebles.	
------------	--

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MARCO LEGAL REFERENCIAL APLICABLE A LOS SINDICATOS, TANTO FISCAL Y ADMINISTRATIVAMENTE PARA DETERMINAR SUS DERECHOS Y SUS OBLIGACIONES.**

Como cualquier fuente de obligaciones legales, su origen proviene de los diversos ordenamientos que actualmente se encuentran en vigor. Comenzaremos por analizar, en primer orden, lo que dispone nuestra Carta Magna.

#### **3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El artículo 31, fracción IV, indica que es obligación de todos los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, a continuación, se cita el artículo completo:

**“...Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

**I.** Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

**II.** Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

**III.** Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.<sup>19</sup>

Esta es la fuente de una de las obligaciones que tenemos todos los contribuyentes y que de manera concreta es pagar impuestos, todos lo hacemos de manera directa o

---

<sup>19</sup> MÉXICO: Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, (Documento Web) 2018, artículo 31.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)  
15 de noviembre de 2018

indirecta, ya seamos personas físicas o personas morales o conocidas también como personas colectivas.

### **3.2. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**

Continuando con el orden jerárquico de normas, nos toca describir la obligación contenida en este Código y que en su artículo primero nos señala que Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

Artículo 1 que se cita a continuación:

**“...Artículo 1o.-** Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes...”,<sup>20</sup> con dicho fundamento nos remite a las leyes que a continuación se vincula.

### **3.3. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.**

Con el paquete de reformas impulsado por el Ejecutivo Federal, particularmente en este rubro que es el relativo al impuesto que es percibido por el fisco federal como uno de sus principales ingresos tributarios, precisamente derivado de las utilidades o ganancias percibidas por los contribuyentes, ya sean personas físicas o morales. Hay personas morales con fines no lucrativos que por disposición de la propia ley se consideran como no contribuyentes de tal impuesto, a continuación, transcribo el artículo respectivo:

---

<sup>20</sup> MÉXICO: Código Fiscal De La Federación (Documento Web) 2018, artículo 1.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_250618.pdf)  
15 de noviembre de 2018

**Artículo 79. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta, las siguientes personas morales:**

***I. Sindicatos obreros y los organismos que los agrupen.***

II. Asociaciones patronales.

III. Cámaras de comercio e industria, agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, así como los organismos que las reúnan.

IV. Colegios de profesionales y los organismos que los agrupen.

IV. Asociaciones civiles y sociedades de responsabilidad limitada de interés público que administren en forma descentralizada los distritos o unidades de riego, previa la concesión y permiso respectivo.

VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades:

- a) La atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda.
- b) La asistencia o rehabilitación médica o a la atención en establecimientos especializados.

- c) La asistencia jurídica, el apoyo y la promoción, para la tutela de los derechos de los menores, así como para la readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas.
- d) La rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes.
- e) La ayuda para servicios funerarios.
- f) Orientación social, educación o capacitación para el trabajo.
- g) Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- h) Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.
- i) Fomento de acciones para mejorar la economía popular.

VII. Sociedades cooperativas de consumo.

VIII. Organismos que conforme a la Ley agrupen a las sociedades cooperativas, ya sea de productores o de consumidores.

IX. Sociedades mutualistas y Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, que no operen con terceros, siempre que no realicen gastos para la adquisición de negocios, tales como premios, comisiones y otros semejantes.

X. Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como las instituciones creadas por decreto presidencial o por ley, cuyo objeto sea la enseñanza, siempre que sean consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en términos de esta Ley.

XI. Sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la investigación científica o tecnológica que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas.

XII. Asociaciones o sociedades civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos, dedicadas a las siguientes actividades:

- a) La promoción y difusión de música, artes plásticas, artes dramáticas, danza, literatura, arquitectura y cinematografía, conforme a la Ley que crea al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, así como a la Ley Federal de Cinematografía.
- b) El apoyo a las actividades de educación e investigación artísticas de conformidad con lo señalado en el inciso anterior.
- c) La protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural de la nación, en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley General de Bienes Nacionales; así como el arte de las comunidades indígenas en todas las manifestaciones primigenias de sus propias lenguas, los usos y costumbres, artesanías y tradiciones de la composición pluricultural que conforman el país.
- d) La instauración y establecimiento de bibliotecas que formen parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas de conformidad con la Ley General de Bibliotecas.
- e) El apoyo a las actividades y objetivos de los museos dependientes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

XIII. Las instituciones o sociedades civiles, constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro, y aquéllas a las que se refiera la legislación laboral, así como las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo a que se refiere la Ley para regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

XIV. Asociaciones de padres de familia constituidas y registradas en los términos del Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia de la Ley General de Educación.

XV. Sociedades de gestión colectiva constituidas de acuerdo con la Ley Federal del Derecho de Autor.

XVI. Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines políticos, o asociaciones religiosas constituidas de conformidad con la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

XVII. Asociaciones o sociedades civiles que otorguen becas, a que se refiere el artículo 83 de esta Ley.

XVIII. Asociaciones civiles de colonos y las asociaciones civiles que se dediquen exclusivamente a la administración de un inmueble de propiedad en condominio.

XIX. Las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para la realización de actividades de investigación o preservación de la flora o fauna silvestre, terrestre o acuática, dentro de las áreas geográficas definidas que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, así como aquellas que se constituyan y funcionen

en forma exclusiva para promover entre la población la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XX. Las asociaciones y sociedades civiles, sin fines de lucro, que comprueben que se dedican exclusivamente a la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y a la conservación de su hábitat, siempre que además de cumplir con las reglas de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria, se obtenga opinión previa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

XXI. Las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

XXII. Los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos.

XXIII. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las instituciones que por Ley estén obligadas a entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación.

XXIV. Los organismos descentralizados que no tributen conforme al Título II de esta Ley.

XXV. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia y organizadas sin fines de lucro, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, dedicadas a las siguientes actividades:

- a) La promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad o en la promoción de acciones en materia de seguridad ciudadana.
- b) Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
- c) Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- d) Promoción de la equidad de género.
- e) Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.
- f) Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- g) Participación en acciones de protección civil.
- h) Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento en términos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.
- i) Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.

XXVI. Asociaciones Deportivas reconocidas por la Comisión Nacional del Deporte, siempre y cuando éstas sean miembros del Sistema Nacional del Deporte, en términos de la Ley General de Cultura Física y Deporte.

Las personas morales a que se refieren las fracciones V, VI, VII, IX, X, XI, XIII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXIV y XXV de este artículo, así como las personas morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos, y las sociedades de inversión a que se refiere este Título, considerarán remanente distribuible, aun cuando no lo hayan entregado en efectivo o en bienes a sus integrantes o socios, el importe de las omisiones de ingresos o las compras no realizadas e indebidamente registradas; las erogaciones que efectúen y no sean deducibles en los términos del Título IV de esta Ley, salvo cuando dicha circunstancia se deba a que éstas no reúnen los requisitos de la fracción IV del artículo 147 de la misma; los préstamos que hagan a sus socios o integrantes, o a los cónyuges, ascendientes o descendientes en línea recta de dichos socios o integrantes salvo en el caso de préstamos a los socios o integrantes de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo a que se refiere la fracción XIII de este artículo. Tratándose de préstamos que en los términos de este párrafo se consideren remanente distribuible, su importe se disminuirá de los remanentes distribuibles que la persona moral distribuya a sus socios o integrantes.

En el caso en el que se determine remanente distribuible en los términos del párrafo anterior, la persona moral de que se trate enterará como impuesto a su cargo el impuesto que resulte de aplicar sobre dicho remanente distribuible, la tasa máxima para aplicarse sobre el excedente del límite inferior que establece la tarifa contenida en el artículo 152 de esta Ley, en cuyo caso se considerará como impuesto definitivo,

debiendo efectuar el entero correspondiente a más tardar en el mes de febrero del año siguiente a aquél en el que ocurra cualquiera de los supuestos a que se refiere dicho párrafo.<sup>21</sup>

Es preciso señalar que, en artículos siguientes al anteriormente transcrito, el artículo 86 de la misma ley, nos da la pauta y la base que nos servirá para establecer de manera precisa lo que es el objetivo de la presente tesis.

“...artículo 86. Las personas morales a que se refiere este Título (incluye a los sindicatos), además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley, tendrán las siguientes:

- I. Llevar los sistemas contables de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, su Reglamento y el Reglamento de esta Ley y efectuar registros en los mismos respecto de sus operaciones.
- II. Expedir y recabar los comprobantes fiscales que acrediten las enajenaciones y erogaciones que efectúen, los servicios que presten o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

---

<sup>21</sup> MÉXICO: Ley del Impuesto Sobre la Renta, (Documento Web) 2018, artículo 79.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_301116.pdf)  
15 de noviembre de 2018

- III. Presentar en las oficinas autorizadas a más tardar el día 15 de febrero de cada año, declaración en la que se determine el remanente distribuible y la proporción que de este concepto corresponda a cada integrante.
- IV. Proporcionar a sus integrantes constancia y comprobante fiscal en el que se señale el monto del remanente distribuible, en su caso.
- V. Expedir las constancias y el comprobante fiscal y proporcionar la información a que se refiere la fracción III del artículo 76 de esta Ley; retener y enterar el impuesto a cargo de terceros y exigir el comprobante respectivo, cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en los términos de esta Ley. Deberán cumplir con las obligaciones a que se refiere el artículo 94 de la misma Ley, cuando hagan pagos que a la vez sean ingresos en los términos del Capítulo I del Título IV del presente ordenamiento.<sup>22</sup>

En cuanto a lo establecido en las primeras dos fracciones del artículo inmediato anterior, podemos concluir que, si bien los sindicatos no son contribuyentes del impuesto sobre la renta, sí están obligados a llevar su contabilidad en los términos que establece el Código Fiscal y su reglamento; de igual manera, de acuerdo a la Ley del Impuesto sobre la Renta junto con su respectivo reglamento. En tales condiciones, estamos en posibilidades de afirmar que los sindicatos de trabajadores, deben llevar su contabilidad independientemente de ser sujetos o no al pago de dicho impuesto.

---

<sup>22</sup> *Ibidem* p. 101

También estamos en condiciones de afirmar que deben expedir los comprobantes fiscales respectivos de conformidad a lo que señala el Código Fiscal sobre este particular.

### **3.4. LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.**

Esta Ley en comento nos habla también de que no se causa este impuesto por la prestación de servicios a sus miembros de los sindicatos derivados de las cuotas sindicales siempre y cuando sean únicamente los relativos a los fines que les sean propios. Esto lo podemos advertir en el artículo 15, fracción XII, Inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Que señala:

**“...Artículo 15.-** No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

**I.-** ...

**XII.-** Los proporcionados a sus miembros como contraprestación normal por sus cuotas y siempre que los servicios que presten sean únicamente los relativos a los fines que les sean propios, tratándose de:

**a).-** Partidos, asociaciones, coaliciones y frentes políticos legalmente reconocidos.

**b).- Sindicatos obreros y organismos que los agrupen...”<sup>23</sup>**

Esto evidentemente significa que al realizar sus respectivas contabilidades los sindicatos de trabajadores, deberán expedir los respectivos comprobantes en los términos fiscales, pues uno de los principales ingresos para el sostenimiento y fines de los sindicatos, son precisamente las aportaciones que hacen sus agremiados (cuotas sindicales).

Tratándose de la práctica de los sindicatos de trabajadores al servicio de los Municipios del Estado de Querétaro, jamás se ha conocido que hayan otorgado recibos de esta especie a sus agremiados, a pesar de ser una obligación a su cargo. ¿Por qué la razón de esto? Es simple la respuesta: normalmente la parte patronal es la que realiza las deducciones por cuotas de diferente especie, a saber: cuotas de IMSS, retenciones de impuestos (ISR o llamado ISPT), cuotas sindicales, etc.

Es decir, que entre el trabajador y el sindicato media la parte patronal, quien en los hechos se subroga esa obligación de emitir comprobantes a sus agremiados, ya que a través de un convenio emiten un recibo simple (entre el sindicato y el patrón) sin que

---

<sup>23</sup> MÉXICO: Ley del Impuesto al Valor Agregado, (Documento Web) 2018, artículo 15.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77_301116.pdf)  
15 de noviembre de 2018

contenga los requisitos que exigen el Código Fiscal y que ya quedaron precisados y las demás disposiciones aplicables.

Este tema cobra una importancia capital, pues existen a nivel nacional grandes sindicatos como los de maestros, los telefonistas, los petroleros, los electricistas, además de los sindicatos de trabajadores burocráticos que juntos suman millones de operaciones y millones de agremiados.

En este trabajo, solo abordaremos como se dijo en la introducción, del fenómeno que ocurre en los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios del Estado de Querétaro.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

#### **4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

Con la finalidad de establecer los marcos normativos localmente aplicables, al igual que como se hizo al inicio del presente trabajo, ahora corresponde analizar la Constitución Política del Estado de Querétaro.

En lo referente a la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización de la cuenta pública de los municipios del estado de Querétaro, hasta antes de abril de 2014, se hablaba de una inconstitucionalidad de la entidad de fiscalización, en el sentido que no tenía sustento en la Constitución su funcionamiento y actuación.

Con las reformas recientes, el trabajo de la entidad de fiscalización, como órgano constitucional autónomo, adquiere legitimidad para la consecución de sus

encomiendas marcadas en la propia Constitución Estatal y en sus ordenamientos reguladores como lo es la ley de la materia.

Precisamente al ser la fiscalización de los recursos públicos, una de las principales encomiendas de la Entidad Superior de Fiscalización, el tema de las aportaciones hechas por los municipios del Estado de Querétaro a los sindicatos de trabajadores, cobra relevancia en cuanto a que muchos municipios son observados administrativamente en el sentido de que deben contar con el debido soporte documental de esas aportaciones que entregan, con lo anteriormente expuesto, es necesario analizar que dispone la Constitución local al respecto.

El artículo 31 nos refiere: “La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, es el organismo público autónomo, mediante el cual se ejercerá la función de fiscalización, en los términos que establece la ley y conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos de los Poderes del Estado, de las Entidades Públicas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y, en general, cualquier persona física o

moral que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales;

II. Investigar los actos y omisiones que impliquen irregularidad o conducta ilícita en materia de cuenta pública y manejo de recursos públicos;

III. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, promoviendo ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades. En su caso podrá imponer las sanciones correspondientes;

IV. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública al Presidente de la Legislatura del Estado, debiendo guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que se publiquen los informes de la misma; y

V. Actuar como órgano técnico de la Legislatura para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los municipios, en los términos que establezca la Ley.

Los Poderes del Estado y demás entidades públicas, independientemente de su naturaleza, son sujetos de fiscalización y estarán obligados, en los términos de Ley, a rendir cuentas del ejercicio presupuestal que les corresponda ante la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, así como a facilitar los auxilios que requiera la misma

para el ejercicio de sus funciones, con excepción de los Municipios, que lo harán ante la Legislatura.

El Auditor Superior del Estado durará en su encargo siete años y podrá ser ratificado por una sola vez por un periodo igual. Solo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento.”<sup>24</sup>

El trabajo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, había permanecido en entre dicho, respecto de la legalidad de su actuación, es decir, que no había fundamento legal en la Constitución Local. Ningún municipio en el Estado de Querétaro realizó alguna acción de inconstitucionalidad al respecto. Esto quizá sea precisamente porque, o no se percataron de este hecho o porque no hubo violaciones que dieran motivo a la instauración de acciones legales diversas desde las que van de ser consideradas como omisiones administrativas hasta aquellas que impliquen la comisión de algún ilícito o conducta grave realizada por algún servidor público.

---

<sup>24</sup> QUERÉTARO: Constitución Política Del Estado De Querétaro, (Documento Web) 2018 artículo 31. [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/CON001\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/CON001_59_18.pdf)  
15 de noviembre de 2018

El punto vertebral es que muchas aportaciones realizadas por los municipios a los sindicatos de trabajadores al servicio de éstos, fueron observadas con puntualidad por parte de la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado de Querétaro.

Al ser una observación administrativa que permite que sea solventada con la presentación del soporte que justifique la legal comprobación de esas aportaciones, es que se generó un problema, pues los sindicatos en su mayoría no emiten los comprobantes respectivos con los requisitos fiscales que el Código Fiscal de la Federación establece.

No pocos municipios tuvieron que exhibir simples comprobantes o recibos, donde el dirigente del sindicato en cuestión firmaba, recibiendo cantidades establecidas como prestaciones dentro del convenio laboral cantidades recibidas por las diversas aportaciones en dinero que percibieron. Como ejemplo podemos citar el festejo de fundación de un determinado sindicato, otro ejemplo puede ser otorgar dinero para la compra de algunos artículos que sorteaban en eventos de sus agremiados.

Otros municipios otorgaban cantidades como “gastos a comprobar”, donde los dirigentes adquirían bienes o servicios y pedían a los prestadores de servicios o proveedores, que le facturaran tales bienes o servicios directamente al municipio en

cuestión. Lo cual en muchos casos generaba otros problemas al no observar otras disposiciones legales aplicables como el que muchos proveedores ni si quiera estaban dados de alta en los padrones de proveedores (obligación establecida en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado y su reglamento que debe realizar el municipio por disposición de esta ley), mucho menos se cumplían con los procedimientos respectivos para su contratación establecidos en la ley antes citada y en su reglamento.

#### **4.2. LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE QUERETARO.**

El artículo 5 de esta Ley enuncia en sus diferentes fracciones las obligaciones a cargo de los servidores públicos, no sólo durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, precisando que estas obligaciones son aplicables al servidor público aun cuando culmine sus labores.

Este artículo establece que los servidores públicos tendrán las obligaciones siguientes de carácter general: “Artículo 5. Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas,

eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las directrices previstas en la Ley General....”<sup>25</sup>

En este tenor, resulta que los encargados de las finanzas públicas municipales, deben ser especialmente cuidadosos, pues como vimos con anterioridad, en lo referente a las aportaciones de dinero que es recursos públicos que se transfieren o entregan a los sindicatos de trabajadores al servicio del municipio, pueden generar diversas sanciones por infringir disposiciones que van desde, las de índole fiscal, administrativo y contable, entre otras.

Todo servidor público está sujeto al cumplimiento de la Ley de Responsabilidades sin excepción. La exacta aplicación de las leyes en materia fiscal, hacen impensable e inequívoco su cumplimiento, sin embargo, por diversos motivos, varios municipios incurren en faltas en la comprobación de sus egresos y, de manera particular, es el caso de los recursos que se entregan a los sindicatos, ya sea porque tales cantidades han sido estipuladas en sus contratos laborales que ya quedo precisado que en materia de los municipios con sus sindicatos, en el Estado de Querétaro recibe el nombre de convenio laboral por haberse establecido en las condiciones generales de trabajo

---

<sup>25</sup>QUERÉTARO: Ley de responsabilidades administrativas del Estado de Querétaro, (Documento Web) 2018, artículo 5.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY124\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY124_59_18.pdf)

15 de noviembre de 2018

argumentos muchas veces esgrimidos por los funcionarios en el momento de responder para solventar el pliego de observaciones formulado por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado. Si bien esto podría significar para algunos encargados de las finanzas públicas municipales, como la fuente o sustento de la entrega de recursos públicos a los sindicatos, la realidad es distinta y de ello hablaremos más adelante.

#### **4.3. LEY PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

Esta ley es de aplicación para prácticamente cualquier poder, organismo, municipio, órganos constitucionales autónomos (incluida desde luego la ESFE, la Entidad Superior de Fiscalización del Estado), tribunales administrativos y cualquier otro que maneje, administre, recaude, ejecute o administre recursos públicos tal y como se puede apreciar en el artículo 3 de la referida Ley.

“...Artículo 3. Son sujetos de la presente Ley, los Poderes, las entidades paraestatales, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales

administrativos, los municipios y sus entidades paramunicipales y, en lo aplicable, cualquier otro que maneje, utilice, recaude, ejecute o administre recursos públicos...”

26

La observancia y la vigilancia de su cumplimiento de esta Ley están a cargo de la Secretaría de Planeación y Finanzas, dependiente del Poder Ejecutivo. Esta secretaría es también la responsable de llevar a cabo la contabilidad gubernamental, de realizar el proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo a presentarse en la Legislatura del Estado. Así también establece los lineamientos para el caso de los municipios, tanto ingresos y egresos buscando y procurando el equilibrio presupuestal. Nos habla también de las remuneraciones y salarios de los servidores públicos.

Querétaro ha sido distinguida como una de las entidades federativas con mejores calificaciones por el manejo de sus cuentas públicas. Varias calificadoras le han otorgado estos reconocimientos que hablan del buen manejo financiero y del bajo endeudamiento público del Estado.

---

<sup>26</sup>QUERÉTARO: Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, (Documento Web) 2018, artículo 3.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY093\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY093_59_18.pdf)

15 de noviembre de 2018

Con ello se ha logrado en general que se tenga una buena percepción sobre las finanzas públicas. Salvo algunas excepciones de pocos municipios, la entidad se maneja con números negros siendo ya incluso un buen referente a nivel nacional.

Este ordenamiento es básicamente una ley de contabilidad gubernamental. Data apenas de la primera quincena del mes de diciembre de 2014. Viene a robustecer la rendición de cuentas y el manejo adecuado de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno local, tanto en dependencias como en todos los poderes, municipios, organismos descentralizados y organismos constitucionalmente autónomos.

La tendencia es apostar porque la rendición de cuentas, la transparencia en el manejo de los recursos públicos y sobre todo el acceso a esta información y que esté disponible para cualquier interesado que desee consultarla. Esto nos garantiza también que la Administración Pública Municipal y Estatal realice cada vez un mejor manejo de los recursos aplicándolo eficazmente a su destino para procurar el bienestar social generalizado en la población.

#### **4.4. LA ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE QUERÉTARO (ESFE).**

##### **ANTECEDENTES.**

El objetivo histórico de la idea federalista se identifica con el de un sistema democrático que persigue el desarrollo equilibrado y nacionalista de los sectores productivos, geográficos y sociales como fundamento de la estabilidad y la paz política.

El principio del desarrollo equilibrado se percibe a través de procedimientos de coparticipación, coordinación o solidaridad entre el todo y las partes, cuidando que el todo conserve aquellas facultades, competencias o atribuciones que hacen posible el mantenimiento y la superación colectiva.

Así se deriva del enunciado político elemental del sistema federal mexicano vigente desde 1857, de la distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional que señala que todo aquello que no esté expresamente conferido a los poderes de la Unión se entiende reservado a las entidades federativas, las que gozan

de autonomía para definir los niveles de competencia entre los cuerpos políticos soberanos.

A partir de 1857 se consolidaron como normas legítimas de la organización política la forma republicana de gobierno, por el carácter electivo de los responsables del poder público; el sistema democrático, al establecer el gobierno representativo y el sufragio universal y directo; la libertad personal, como limitación a la autoridad del Estado y el federalismo, que representa la autonomía de las entidades como una restricción al poder de la Unión.

La experiencia ha demostrado —insistía Benito Juárez— que centralizada la administración pública no puede cumplirse con uno de los fines principales de la sociedad, que es conocer de cerca las necesidades de los pueblos y procurar el remedio para ellos, haciendo observar y cumplir las leyes que se han expedido al efecto, o bien iniciando medidas análogas a las circunstancias y costumbres de cada lugar.

La federación quedó sujeta a un régimen de facultades expresas y limitadas y el conjunto primario de atribuciones quedó en las entidades federativas.

En materia eléctrica, fiscal, de asentamientos humanos, contaminación ambiental, aguas, hidrocarburos, industria cinematográfica, energía nuclear, la federación se vio obligada, por las presiones sociales y por el endurecimiento de la crisis internacional, a ensanchar las facultades de la Unión, sin dejar de establecer en las leyes un sistema de concurrencia de facultades entre los diversos niveles de gobierno a partir de normas federales que ponderan las preeminencias colectivas, las necesidades nacionales y locales, y los criterios de unificación técnica y normativa.

En México se confirió al gobierno funciones centralizadoras que aparentemente disminuían los poderes de las entidades, pero sustancialmente eran las respuestas a las apremiantes demandas sociales, en ocasiones para resolver los problemas educativos y sanitarios, y en otras para consolidar las reivindicaciones de los trabajadores, pues los conflictos obrero-patronales en las ramas industriales rebasaban los ámbitos territoriales de las jurisdicciones estatales. La vía en los tres casos fue la federalización de las materias educativas, sanitarias y laborales, por la fórmula de facultar al Congreso para legislar al respecto.

No debemos perder de vista que el federalismo es la más perfecta de las fórmulas descentralizadoras, dado que las integra y sintetiza en un todo ideológico.

Si bien el centralismo obstruye etapas superiores de nuestro desarrollo, también es necesario revisar el esquema de distribución de competencias entre los niveles de gobierno, para no convertir la centralización en un imperativo categórico que, en lugar de fortalecer nuestro ser nacional, lo debilite.

El Estado federal se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; se compone de colectividades-miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores.

El federalismo es la forma superior de la descentralización, proceso que traslada las ramas de las decisiones públicas de los órganos de la capital estatal hacia los que se hallan al interior del país. A partir de esta disposición, debemos enfocar el asunto en dos niveles: según el artículo 124 constitucional, las facultades no conferidas expresamente a la federación, se entienden reservadas a los estados y éstos se descentralizan hacia los municipios con el alcance que determinen sus constituciones y leyes secundarias.

Tal como se cita a continuación:

“...**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias...”<sup>27</sup>

El municipio es un ente de descentralización política y administrativa. A los estados les corresponde fijarles su competencia territorial y administrativa, con la única excepción de que no pueden delegarle funciones de poder que no sean ejecutivas: su vocación es atender los asuntos que atañen a la colectividad municipal (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mercados y centrales de abasto, calles, seguridad y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas y su capacidad administrativa y financiera) y aquellos asuntos que no sean del interés directo del estado ni de la federación. De ahí que, si la competencia municipal proviene de actos convencionales y constitucionales de descentralización y los poderes estatales conservan facultades de control sobre las competencias municipales, deba precisarse el alcance conceptual de este control.

Con justa razón se ha dicho que el municipio libre quedó consagrado como forma jurídica, pero su realización como forma de vida ha tenido que irse afirmando en el curso de los años para lograr su desarrollo social y político. Un gran avance sin duda

---

<sup>27</sup> MEXICO: Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, (Documento Web) 2018, artículo 115.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)  
15 de noviembre de 2018

ha sido reconocer la personalidad jurídica de los municipios para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio, asegurándole los recursos propios para preservar su autonomía, reservándole los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria; integrando la hacienda municipal por contribuciones, impuestos y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y las que los estados deberán determinar sobre la propiedad inmobiliaria de fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios de acuerdo con las bases, montos y planes que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El objetivo de todo esto es tratar de acercar la toma de decisiones y su responsabilidad, al lugar de ejecución; arraigar a la población en sus lugares naturales; disminuir la migración hacia las ciudades congestionadas y llenar los espacios desperdiciados de nuestra nación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye como una facultad del congreso de la unión la revisión de la cuenta pública, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si el presupuesto asignado ha cumplido con los objetivos previstos:

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad ...

...**XXIV.** Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución...

...**XXVIII.** Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional...

...**XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones....

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales...

...XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;...”<sup>28</sup>

La historia nos hace patente la actividad económica y financiera que el Estado ha desarrollado a lo largo de los años para alcanzar sus fines. El 29 de septiembre de 1978 se publicó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que en su artículo 1 definió a la institución como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tenía a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal, determinando que en el ejercicio de sus funciones estaría bajo el control de la Comisión de vigilancia nombrada por la propia Cámara.

---

<sup>28</sup> Ibidem p.63

Esta ley insertó reformas de carácter administrativo y político y respondió a una preocupación de raíces profundas: dotar al poder Legislativo, particularmente a la Cámara de Diputados y a la Contaduría Mayor de Hacienda, de un nuevo ordenamiento legal de su órgano técnico que posibilitara el examen y revisión de los ingresos y de los egresos públicos, y la fiscalización de quienes en ellos intervienen, de manera técnicamente adecuada y políticamente al margen de los cambios de la Cámara de Diputados.

Mediante el ejercicio de sus facultades, atribuciones, derechos y obligaciones que se confirieron a la Contaduría Mayor de Hacienda y a su titular, examinar y revisar no sólo si el ingreso y el gasto público estaban de acuerdo con las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación respondía y correspondía al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas y, además, si era eficiente.

En su artículo 3 se estableció que, para la revisión de cuentas públicas, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercería funciones de contraloría y tendría las siguientes atribuciones:

1. Verificar si las entidades comprendidas en la cuenta pública realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables; ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

2. Elaborar y rendir a la Comisión de presupuestos y cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de vigilancia, el informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal; a la Cámara de Diputados, el informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal, el cual remitiría por conducto de la Comisión de Vigilancia en los primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

3. Fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente.

4. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente.

5. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones que estimen pertinentes.

6. Establecer coordinación, en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto (antecesora de SEDESOL) a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos.

7. Fijar las normas, procedimientos y métodos para la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal.

8. Proponer ante las autoridades el fincamiento de responsabilidades.

Por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda revisaría la cuenta comprobada de cada ejercicio mensual del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 202 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: Los tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados, bajo su estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos desde su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de administración de la Cámara correspondiente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Departamento del Distrito Federal, tendrían la tarea de formular anualmente las cuentas públicas del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior.

Podemos definir entonces que, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cuenta pública estuvo constituida por los estados contables y financieros y demás información que mostrara el registro de operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y de la del Departamento del Distrito Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la deuda pública federal.

Una vez que la Comisión permanente de la Cámara de Diputados recibía la cuenta pública del gobierno federal, la Comisión de vigilancia la turnaba para su revisión a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La revisión de la cuenta pública no sólo comprendería la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extendería a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, y verificaría la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

Si de la revisión aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos o en los ingresos percibidos, se determinarían las responsabilidades procedentes y se promovería su fincamiento ante las autoridades competentes.

Para informar de los resultados de su revisión de la cuenta pública, la Contaduría Mayor de Hacienda rindió anualmente a la Cámara de Diputados un informe previo y un informe de resultados. El informe previo es el examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica contenida en las cuentas públicas del gobierno federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Este informe previo contenía comentarios generales sobre si la cuenta pública estaba presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; los resultados de la gestión financiera; la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal; el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas

aprobados; el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y por último, el análisis de las desviaciones presupuestales.

La Contaduría Mayor de Hacienda debía presentar este informe previo a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de las cuentas públicas del gobierno federal. La primera comisión, con base en el informe previo, emitía un dictamen que se sometía a discusión al pleno de la Cámara de Diputados.

El debate, sin fecha fija, solía realizarse en los meses de noviembre o diciembre del mismo año en que se presentaba la cuenta pública; aprobado el dictamen, las conclusiones de la revisión se formalizaban en un decreto que ordinariamente se publicaba en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción II, inciso b), de la citada Ley Orgánica, en su informe de resultados la Contaduría Mayor de Hacienda exponía los resultados finales de su revisión de la cuenta pública del gobierno federal y, en su caso, las irregularidades que hubiera detectado en el curso de las auditorías, visitas e

inspecciones practicadas con ese propósito a un grupo seleccionado de entidades y dependencias de la administración pública federal. La Contaduría Mayor de Hacienda presentaba este informe de resultados a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de las cuentas públicas. En los términos del artículo 19 de su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda estaba facultada para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.

Según el artículo 21 del mismo ordenamiento, las auditorías ejercidas por este órgano comprendían actividades que consistían en verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles; determinaba si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, y demás leyes fiscales especiales y reglamentos que rigen en la materia; y revisaba si las cantidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros.

La Contaduría Mayor de Hacienda aplicaba en sus auditorías dos enfoques: el de regularidad y el operacional.

Respecto del primero, se determinaba el grado en que las operaciones financieras y la información correspondiente se ajustaban a la legislación y normatividad aplicables; y el segundo tenía como misión verificar si las operaciones se efectuaron de conformidad con los términos en que fueron autorizados por el propio Poder Legislativo, es decir, si se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados.

Las auditorías abarcaban prácticamente toda la actividad de los organismos públicos. Por su objeto se dividían en financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de evaluación de programas y especiales.

**Auditorías financieras.** En este tipo de auditorías se trataba de comprobar, en forma selectiva y mediante revisiones, si las operaciones financieras de las dependencias y entidades de la administración pública federal que se reflejaban en la cuenta pública se habían efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la normatividad y legislación aplicable.

**Auditorías de sistemas.** Su finalidad era evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, o bien uno o varios de esos sistemas y procedimientos en particular, con objeto de determinar si su diseño era correcto, si se aplicaba debidamente y si contribuía suficientemente al control interno de la dependencia o entidad correspondiente.

**Auditorías de legalidad.** Tenían como propósito comprobar si las dependencias y entidades de la administración pública federal operaban de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creadas; si sus órganos jurídicos cuidaban de que en todos los aspectos de su gestión se observaran las disposiciones legales aplicables.

**Auditorías de normatividad de obras públicas.** Se practicaban en dependencias y entidades que ejercían gasto de inversión en obras públicas, con objeto de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación aplicable, principalmente por lo que respecta a la contratación de las obras y de los servicios relacionados con ellas.

**Auditorías de obras públicas.** Se practicaban con el propósito de comprobar que las obras se hubieran realizado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; que se ajustaran a las asignaciones presupuestales aprobadas a los proyectos respectivos y a las normas generales y específicas de construcción de la dependencia o entidad auditada, y que se aplicaran adecuadamente los sistemas de supervisión y de control de calidad de las obras.

**Evaluación de programas.** Se iniciaba con un análisis general de los resultados más relevantes de cada uno de los sectores sujetos a revisión y de la estrategia de gasto que se aplicó en el ejercicio, con objeto de verificar que fueran congruentes con el marco de planeación correspondiente. Posteriormente, se seleccionaban los programas, subprogramas o proyectos del sector que se consideraban de mayor importancia para la evaluación, a fin de determinar la eficiencia con que hubieran sido ejecutados.

**Auditorías especiales.** Eran aquéllas que se realizaban a solicitud expresa de la Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y podían incluir uno o más tipos de auditorías respecto de los cuales se verificaba que se hubieran ejecutado de conformidad con la legislación y normatividad aplicables.

Además de las revisiones que se practicaban, la Contaduría Mayor de Hacienda inició un proceso de evaluación gubernamental, cuya finalidad era conocer el impacto que había tenido la gestión del gobierno federal en la sociedad y disponer de un elemento de información y retroalimentación para apoyar la toma de decisiones; participaban de manera coordinada las direcciones generales de Evaluación de Programas, de Análisis e Investigación Económica, de Proyectos y de Sistemas del Organismo. La evaluación gubernamental requería de un profundo conocimiento de la administración pública, puesto que se debían tomar en consideración todos los antecedentes históricos de la institución auditada para conocer su origen y su evolución. En este caso, la investigación tenía como propósito documentar las transformaciones que había sufrido la institución durante su existencia, los logros que había alcanzado y los obstáculos que había enfrentado, a fin de evitar que se repitieran experiencias indeseables.

Esta evaluación gubernamental tomaba forma con la práctica de auditorías de carácter integral, que eran ejecutadas con la participación interdisciplinaria de las áreas de la Contaduría Mayor de Hacienda y que se concentraban en aspectos financieros y de cumplimiento, economía y eficiencia de las operaciones gubernamentales.

Como resultado de las revisiones que practicaba, la Contaduría Mayor de Hacienda efectuaba acciones de diversa naturaleza que tendían a corregir o a mejorar sistemas,

procedimientos y actividades y a promover ante las autoridades competentes la imposición de las sanciones administrativas o penales que procedieran por irregularidades o delitos que se hubieran detectado en las revisiones, así como el resarcimiento de daños ocasionados al erario federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

Como veremos más adelante, muchos de estos mecanismos y procedimientos sobrevivirían necesariamente en la nueva legislación para complementar y robustecer las atribuciones de la nueva Auditoría Superior de la Federación a nivel nacional. En el caso de nuestro Estado, la Constitución Local desde finales de los años ochenta, contemplaba a la Contaduría Mayor de Hacienda como un ente que estaba bajo el organigrama de la Legislatura, como una dependencia más de Poder Legislativo: La Constitución de 1991 siguió contemplando a la Contaduría Mayor de Hacienda, pero aún sin la categoría y autonomía técnica y presupuestal de la que goza ahora.

La evolución y transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta llegar a como la conocemos ahora como Entidad Superior de Fiscalización del Estado, ha pasado por momentos históricos muy relevantes desde el punto de vista jurídico. Desde el cumulo de atribuciones y campo de acción (muy similar a lo que era a nivel federal). Ahora la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, con la reciente reforma constitucional que data de diciembre de 2014, es considerada como un

organismo público autónomo, con patrimonio y personalidad jurídica propia, dotada de facultades que le permiten mayor independencia e imparcialidad en su actuar, con un carácter eminentemente técnico que le posibilita emitir sus opiniones y recomendaciones a la Legislatura local de manera más certera, con mayor eficacia y transparencia.

#### **4.5. MARCO LEGAL.**

Mediante la reforma del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el diario oficial de 7 de mayo de 2008, que a la letra dice:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en ....  
Fracción II, párrafo sexto y séptimo, que dicen:

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se

desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.”<sup>29</sup>

El 12 de enero de 2007, fue publicada en el periódico oficial La Sombra de Arteaga, una reforma a la Constitución Local, en la que la Legislatura del Estado de Querétaro crea la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, suprimiendo a la Contaduría Mayor de Hacienda que venía funcionando hasta ese entonces.

En la Constitución Política del Estado de Querétaro, en su artículo 31 reformado en fecha 4 de abril de 2014, cita como primer órgano público autónomo a la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado, cuyas facultades quedaron plasmadas en los términos siguientes:

---

<sup>29</sup> *Ibidem* p. 113

“...Artículo 31. La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, es el organismo público autónomo, mediante el cual se ejercerá la función de fiscalización, en los términos que establece la Ley y conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Tendrá a su cargo: (Ref. P. O. No. 71, 21-XII-16)

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos de los Poderes del Estado, de los entes públicos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y, en general, de cualquier persona física o moral que recaude, administre, utilice, maneje o ejerza recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales. (Ref. P. O. No. 71, 21-XII-16) Además, fiscalizará las acciones del Estado y los municipios, en materia de fondos, recursos locales y deuda pública; (Ref. P. O. No. 71, 21-XII-16)

II. Realizar revisiones durante el ejercicio fiscal en curso o respecto de ejercicios anteriores, en las situaciones que determine la Ley; (Ref. P. O. No. 71, 21-XII-16)

III. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos y omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas o la comisión de faltas administrativas, en términos de las disposiciones aplicables; (Ref. P. O. No. 71, 21-XII-16)

IV. Determinar la existencia de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, promoviendo ante las autoridades competentes la imposición de las sanciones correspondientes; (Ref. P. O. No. 71, 21-XII-16)

V. Entregar el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, al Poder Legislativo del Estado, debiendo guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta la entrega de dicho informe; (Ref. P. O. No. 71, 21-XII-16)

VI. Actuar como órgano técnico de la Legislatura para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los municipios, en los términos que establezca la Ley; y (Adición P. O. No. 71, 21-XII-16)

VII. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, para la imposición de sanciones a los servidores públicos estatales y municipales y a los particulares. (Adición P. O. No. 71, 21-XII-16)

Los Poderes del Estado y demás entes públicos, independientemente de su naturaleza, son sujetos de fiscalización y estarán obligados en los términos que establezca la Ley, a rendir cuentas del ejercicio presupuestal que les corresponda ante la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, así como a facilitar los auxilios que requiera la

misma para el ejercicio de sus funciones, con excepción de los Municipios, que lo harán ante la Legislatura. (Ref. P. O. No. 71, 21-XII-16)

El Auditor Superior del Estado durará en su encargo siete años y podrá ser ratificado por una sola vez por un periodo igual. Solo podrá ser removido por las causas graves que la ley...”<sup>30</sup>

En concordancia a estas disposiciones constitucionales tanto a nivel federal como estatal, en el Estado de Querétaro contamos con la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial La Sombra de Arteaga en fecha 20 de diciembre de 2014.<sup>31</sup> Esta Ley precede a la de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro que data del 24 de marzo de 2006.

Esta correspondencia a las disposiciones constitucionales tanto federal como local, está estipulada en su artículo primero que a la letra dice:

---

<sup>30</sup> QUERÉTARO: Constitución Política Del Estado de Querétaro, (Documento Web) 2018, artículo 31. [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/CON001\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/CON001_59_18.pdf)  
15 de noviembre de 2018

<sup>31</sup>QUERÉTARO: Ley de Fiscalización Superior y Rendición de cuentas para el estado de Querétaro, (Documento Web) 2018, artículo 1. [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY043\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY043_59_18.pdf)  
15 de noviembre de 2018

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto dar cumplimiento a los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 y 31 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de Fiscalización Superior y revisión de la Cuenta Pública.

La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, es el organismo autónomo constitucional, técnico y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; investido de la función de Fiscalización Superior, que se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, transparencia, imparcialidad, confiabilidad y publicidad de la información.

La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, es competente para:

- I. Fiscalizar en forma posterior la gestión financiera de las Entidades fiscalizadas;
- II. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en la gestión financiera de las Entidades fiscalizadas;

- III. Determinar los daños y/o perjuicios que afecten a la hacienda pública de las Entidades fiscalizadas;
- IV. Fincar directamente a los responsables las indemnizaciones resarcitorias en términos de ley; y
- V. Por instrucciones del Pleno de la Legislatura, iniciar las acciones penales que correspondan, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

Como se puede advertir, esta ley abroga a la anterior de fiscalización. Esta nueva Ley se distingue porque establece de manera más clara la forma en la cual se realizarán las fiscalizaciones a diferentes entidades y organismos de gobierno, desde luego los municipios que es lo que nos interesa en el presente trabajo, además de otros sujetos, ya sean personas físicas o morales y que no necesariamente son funcionarios públicos en este caso nos referimos a los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios en el Estado de Querétaro.

La actuación de la Entidad Superior de Fiscalización siempre será posterior a la conclusión de los ejercicios fiscales correspondientes de los poderes, órganos, entidades, municipios, etc., sujetos a esta Ley.

De manera clara esta Ley estipula la forma en que a falta de disposición expresa, se aplicarán de manera supletoria las siguientes disposiciones legales: Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, el Código Fiscal del Estado de Querétaro, la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los acuerdos del Consejo Nacional de Armonización Contable, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, así como las disposiciones relativas del derecho común.

Una aportación importante de esta nueva Ley es que las entidades fiscalizadas, al menos en su página de internet deben tener la información financiera generada al menos cada tres meses, esto de conformidad a la Ley General de Contabilidad Gubernamental según sus artículos:

“...Artículo 79.- Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño. Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones...”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> MEXICO: Ley General de Contabilidad Gubernamental, (Documento Web) 2018, Artículo 79. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)  
15 de noviembre de 2018

Las entidades fiscalizadas deben presentar un avance de Gestión financiera que va del primero de enero al 31 de julio del ejercicio fiscal en curso, dicho avance de gestión es una versión actualizada de lo que se conocía como cuenta pública de las entidades públicas.

Para el caso del Poder Ejecutivo y los municipios, en el año que hay elecciones, se debe presentar, además, un informe del primero de julio al 30 de septiembre. También el poder ejecutivo y los municipios que comiencen su función en año electoral, deberán incluir en su cuenta pública los informes referidos líneas arriba.

La Entidad Superior de Fiscalización en el Estado de Querétaro, estará encabezada por un titular denominado Auditor Superior de Fiscalización. Los requisitos con que debe contar están estipulados en la Constitución Federal, en la Estatal y en esta ley.

La entidad cuenta con una coordinación general jurídica, diversas direcciones especializadas en fiscalización estatal, municipal y de obra pública. También cuenta con una contraloría interna.

La fiscalización superior tiene como objeto evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades sujetas a revisión. Comprobar si la ley de ingresos y el presupuesto de egresos se han ajustado a lo señalado en los mismos. Verificar el

cumplimiento de los programas y sus objetivos, finalmente determinar las posibles sanciones de conformidad a la propia Ley.

La Entidad Superior de Fiscalización del Estado, cuenta con facultades amplias de comprobación y verificación, pudiendo realizar diversas auditorias para cumplir con su obligación legal.

Una vez realizadas las verificaciones a las cuentas públicas a las entidades fiscalizadas, se entregarán los resultados por escrito que contendrán las observaciones y recomendaciones que deberá aclarar, solventar o responder la entidad fiscalizada en un plazo de 15 quince días hábiles a partir del día hábil siguiente a su notificación.

El informe de resultados que presentará la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, puede ser presentado por ésta de hasta 270 días posteriores a la recepción de la cuenta pública de la entidad fiscalizada de que se trate, es decir, prácticamente nueve meses después. Este plazo ha sido considerado probablemente porque el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios, concluyen precisamente el último día del mes noveno del año en que hay elecciones.

Desde el inicio del presente trabajo, mencioné que la transparencia en el manejo de los recursos públicos es una obligación de todo servidor público. Más aun tratándose de aquéllos servidores que operan, recaudan, aplican y disponen de recursos públicos.

El municipio no es la excepción, además, esta ley establece en su articulado, la posibilidad de que la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, pueda celebrar convenios con la Auditoría Superior de la Federación a efecto de verificar la aplicación de recursos públicos federales.

Otro punto a destacar es la revisión de situaciones excepcionales, es decir, cuando la Entidad Superior de Fiscalización detecte anomalías en la aplicación de recursos públicos o su desvío. Para ello la Entidad Superior de Fiscalización requerirá a la entidad auditada que en un plazo no mayor a 10 días hábiles presente un informe de situación excepcional.

La Entidad Superior de Fiscalización deberá informar a la Legislatura sobre las observaciones realizadas a las cuentas públicas de las entidades auditadas.

Para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y disciplinarias, se estará a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, cuyas sanciones serán competencia del Tribunal De Justicia Administrativa Del Estado De Querétaro. Independientemente de ello, la Ley en comento, contempla multas que puede aplicar a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado.

Finalmente, en el último capítulo de la Ley, se establecen los plazos de prescripción señalándose como regla general la de siete años y atendiendo a las prescripciones de

las diferentes acciones civiles y penales de que hablan los ordenamientos legales correspondientes.

De esta manera se encuadra el marco normativo sobre el cual opera la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado de Querétaro.

#### **4.6. FACULTADES DE FISCALIZACION EN LA CUENTA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS.**

El tema central en lo que respecta a la fiscalización de la cuenta pública de los municipios del Estado de Querétaro, se encuentra precisamente en los artículos 50 al 52 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Querétaro.

Sin embargo, existen diferentes tipos de auditorías no solamente aplicables a los municipios, sino a todas las entidades fiscalizadas. Estas auditorías pueden ser independientes o simultáneas, ya sean: legal, financiera, presupuestaria, de desempeño de obra pública, de tecnologías de la información, forense e integral.

Como ya se comentó con anterioridad, existen los informes de avances de la gestión financiera a cargo de los municipios y del poder ejecutivo que deberán presentar a

más tardar el 31 de julio del ejercicio fiscal de que se trate y, en el caso de año electoral, se presenta un avance de julio a septiembre del año de la elección.

Este tipo de fiscalización a los municipios es para conocer su situación financiera, pareciera que rompen con el principio de posterioridad que distingue la actuación de la Entidad Superior de Fiscalización, sin embargo, los defensores de esta medida señalan que es con la finalidad de evitar en lo posible el deterioro o la mala aplicación del presupuesto en el caso de los municipios.

También hemos analizado de manera general la revisión de las cuentas públicas de los municipios en casos excepcionales que, según la ley, puedan presentar en base a la aplicación de recursos públicos o su desvío, por parte de las entidades fiscalizadas sin soslayar evidentemente a los municipios. En el caso de irregularidades en este rubro, la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, está facultada por ley para requerir a la entidad auditada (puede ser un municipio), un informe de la situación excepcional que deberá de presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.

Las causas que originan esta revisión excepcional son:

- I. Un daño patrimonial que afecte la Hacienda Pública o, en su caso, al patrimonio de las Entidades fiscalizadas, por un monto

que resulte superior a mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona que corresponda al Estado de Querétaro;

- II. Posibles actos de corrupción;
- III. Desvío flagrante de recursos hacia fines distintos a los que están autorizados;
- IV. La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
- V. El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad;
- VI. El desabasto de productos de primera necesidad; y
- VII. Poner en riesgo la seguridad pública.

Estas causas están contenidas en el artículo 56 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Querétaro.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> QUERÉTARO: Ley de Fiscalización Superior y Rendición de cuentas para el estado de Querétaro, (Documento Web) 2018, artículo 56.  
[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY043\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY043_59_18.pdf)

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **OBLIGACIONES DE LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

#### **5.1. OBLIGACIONES LEGALES.**

Los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios tienen una serie de obligaciones primeramente frente a sus agremiados, como lo es la defensa de sus intereses laborales. La Constitución General de la República establece en su artículo 123 establece las condiciones de la relaciones obrero-patronales. En sus dos grandes apartados el “A” y el “B”, en los que en el primero de ellos regula las relaciones laborales de los trabajadores en general, mientras que en apartado “B” regula las relaciones laborales burocráticas, éstas últimas son las de interés en la realización del presente trabajo.

En las relaciones laborales burocráticas que se dan en las diferentes entidades federativas encontramos a las Leyes burocráticas locales, es decir, aquellos

ordenamientos legales que conocemos como leyes de los trabajadores al servicio del Estado, en este caso, Querétaro.

Nuestra Ley laboral burocrática vigente local data del año 2009; la ley anterior conocida como Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios que data del 27 de agosto de 1987.<sup>34</sup>

En nuestra Ley actual se establecen las condiciones generales de trabajo, los días inhábiles laboralmente hablando, los salarios, los derechos y obligaciones de las dependencias públicas donde los trabajadores prestan sus servicios, las obligaciones de los trabajadores, la suspensión de las relaciones laborales, la terminación de las relaciones laborales, la organización colectiva de los trabajadores y que es lo que nos interesa para los objetivos de este trabajo.

El artículo 95 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro nos indica las principales obligaciones de los sindicatos las cuales son:

Son obligaciones de los Sindicatos:

- I. Proporcionar los informes que, en cumplimiento de esta Ley, solicite el Tribunal de Conciliación y Arbitraje;

---

<sup>34</sup> Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, No. 35, 27 de agosto de 1987.

II. Comunicar a éste, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurran en cargos directivos, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran sus ordenamientos internos;

III. Facilitar las labores del Tribunal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se tramiten ante el mismo, ya sea del sindicato o de sus miembros, proporcionando la cooperación que se requiera; y

IV. Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades públicas y ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje por sí, o a través de apoderados o asesores cuando así lo soliciten.

Por otro lado, los sindicatos de trabajadores al servicio del estado y los de los municipios tienen las siguientes prohibiciones:

Artículo 96. Queda prohibido a los Sindicatos:

I. Hacer propaganda con carácter religioso;

**II. Ejercer el comercio, excepto cuando organicen y administren cooperativas de consumo para sus agremiados;**

III. Usar la violencia física o moral con los trabajadores para obligarlos a que se sindicalicen;

IV. Fomentar actos delictuosos contra las personas o propiedades; y

V. Adherirse a centrales obreras o campesinas. No quedan comprendidos en la prohibición de esta fracción los simples votos de simpatía hacia los movimientos realizados por dichas organizaciones, siempre que no vayan contra el orden público.<sup>35</sup>

En la fracción segunda de este artículo existe una prohibición expresa a los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios en Querétaro y que es realizar actos de comercio con la salvedad de las cooperativas de consumo para sus agremiados. De allí deviene una razón por la que muchos de los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios, si bien cuentan con su Registro Federal de Contribuyentes (RFC), pocos son los que emiten comprobantes fiscales en los términos prescritos por las disposiciones fiscales respectivas.

---

<sup>35</sup> QUERÉTARO: Ley De Los Trabajadores Del Estado De Querétaro, (Documento Web) 2018, artículo 95.  
[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056_59_18.pdf)  
15 de noviembre de 2018

Esto quizá puede ser una razón para entender por qué los sindicatos de los trabajadores al servicio de los municipios rara vez expiden esos comprobantes fiscales.

Este es el principal objetivo de este trabajo, por el cual se pretende dejar establecido que los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios en el Estado de Querétaro muchas ocasiones son omisos en cumplir con las disposiciones fiscales correspondientes.

Las obligaciones legales que tienen los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios provienen fundamentalmente de las diferentes leyes, desde la constitución, las leyes federales, las leyes locales, sus propios estatutos. Pero cobran una importancia destacable las disposiciones fiscales.

Como comentamos durante el desarrollo de este trabajo, han existido reformas que en el mejor de los casos habían sido postergadas por razones diversas, como son las de índole político, donde los diferentes actores no estaban interesados en destrabar temas torales para la vida jurídica y productiva de los trabajadores en general, eso incluye a los trabajadores burocráticos desde luego.

Hay reformas constitucionales que vienen a incorporar novedosos imperativos en aras de transparencia y rendición de cuentas. Es este aspecto no omitió el legislador que en

dichas reformas se establecieran condiciones y supuestos que eviten en medida de las posibilidades el manejo poco transparente de los recursos públicos que reciben los sindicatos. Con ello se pretende eliminar que se repitan casos como el de los sindicatos de petroleros y de maestros que ocurrieron hace tiempo precisamente por el manejo de recursos económicos.

Es de destacar la reforma al artículo 6º constitucional, en su apartado “A”, fracción VIII, párrafos primero y cuarto; que en lo que nos interesa señalan:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. *El derecho a la información será garantizado por el Estado.*”

Apartado “A”, fracción VIII, primer párrafo:

“...La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del

derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.”

Párrafo cuarto:

“El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.”<sup>36</sup>

Lo que refiere este párrafo del artículo sexto constitucional, deja claro que la transparencia y rendición de cuentas como una obligación que tienen los sindicatos que manejen recursos públicos lo cual representa una obligación que antes era impensable.

---

<sup>36</sup> MÉXICO: Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, (Documento Web) 2018, artículo 6.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)  
15 de noviembre de 2018

En resumen, los sindicatos burocráticos tienen obligaciones a su cargo las cuales tienen su origen en la constitución, en las leyes federales y locales de los trabajadores.

En lo referente al objeto de estudio en el presente trabajo, son obligaciones tanto administrativas como fiscales, no pasando por alto las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

## **5.2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y CONTRACTUALES.**

Los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios deben cumplir con sus obligaciones administrativas y contractuales. Derivado del contrato colectivo y de las condiciones de trabajo, los sindicatos deben cumplir con todas sus obligaciones plasmadas en sus contratos. La parte patronal, en este caso los municipios, hablando en especial de esta tesis, deben cumplir también con lo estipulado por ambas partes. En caso contrario, pueden suscitarse controversias que generen conflictos laborales que se resuelvan ante los tribunales competentes y en ciertos casos pudiera llegarse a la huelga.

Las obligaciones administrativas a cargo de los sindicatos implican en un cuidadoso orden en la gestión y manejo de sus asuntos. El manejo financiero y de las cuotas debe llevarse con claridad. En este rubro vuelve a cobrar importancia el hecho de que, al manejar recursos no solamente provenientes de sus afiliados, sino que, en

algunos casos, esos recursos provienen del erario público, los constriñe a sus comités ejecutivos a manejarse con eficacia y transparencia amén de cumplir con los criterios que ya hemos venido comentando y que en este apartado hablamos precisamente de llevar una administración adecuada.

Los contratos laborales y sus condiciones laborales son elaborados y revisados en el Estado de Querétaro de manera puntual por ambas partes, ya sea tanto el municipio como parte patronal o por los trabajadores en este caso a través de sus legítimos representantes.

Los contratos laborales a menudo no representan mayor problema ni las condiciones generales de trabajo, pues las cláusulas y estipulaciones allí establecidas benefician no solo a los trabajadores sindicalizados, sino que abarcan a los mismos trabajadores de confianza y que en un municipio comprenden desde el presidente municipal, regidores, síndicos y funcionarios de primer nivel.

Los conflictos son generados precisamente porque en no pocas ocasiones la parte patronal incumple con sus obligaciones contractuales como son despidos injustificados, falta de pago de horas extras, prestaciones en especie como son uniformes, becas, apoyos escolares, apoyos para gastos médicos, entre otros.

Pocos son los municipios en donde el cumplimiento de sus contratos y condiciones de trabajo se efectúa por completo.

No debe descuidarse este aspecto, pues es una realidad que los municipios son generadores importantes de empleo. La mayoría de los trabajadores que conforman a los sindicatos, son organizaciones que unidas en federaciones llegan a aglutinar a más de quince mil empleados, lo que representa igual número de familias que dependen del trabajo de miles y miles de personas que brindan día a día sus servicios.

Es por ello que es muy importante el cumplimiento de estas obligaciones tanto al interior de los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios, así como de las obligaciones contractuales con los municipios en su papel de patrones.

Existen criterios administrativos que se deben observar como ya se mencionó anteriormente en lo referente a la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro. Hemos dicho que es una ley de contabilidad gubernamental que obliga a varios sujetos entre ellos los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios. En esa ley se establecen diversos criterios: salarios, remuneraciones, forma de administrar el gasto público, la conformación de las leyes de ingresos y de los presupuestos de egresos, entre otros. Es muy importante atender de manera puntual a este tipo de obligaciones para un correcto funcionamiento y utilización de

los recursos económicos que tienen los sindicatos, así como un sistema de rendición de cuentas y transparencia.

### **5.3. OBLIGACIONES FISCALES.**

Las leyes tributarias conceden diferentes beneficios a este tipo de organizaciones al momento de cumplir con sus obligaciones fiscales.

En primer término, son consideradas personas morales no contribuyentes, es decir, que no están obligadas por ley al pago de impuestos como el de la renta y el impuesto al valor agregado. Si bien tienen la obligación de emitir comprobantes fiscales, con los requisitos que al efecto señalan las normas, estas agrupaciones al no perseguir fines lucrativos, están exentas de dichas contribuciones como ya se especificó en capítulos anteriores.

Esto no significa que no lleven su contabilidad en los términos respectivos, sino que su sistema de contabilidad es muy similar a las asociaciones sin fines de lucro.

Los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios del Estado de Querétaro deben llevar sus registros contables con toda puntualidad y emitir sus comprobantes respectivos, máxime cuando reciben recursos públicos; tienen incluso, obligaciones no solo de índole fiscal, sino administrativa ya que su información es pública

tratándose del manejo de recursos públicos. La Constitución así lo señala en su artículo sexto.

Una vez que hemos agotado el capitulado de este trabajo, estamos en condiciones de emitir las conclusiones a que se ha arribado.

## **CONCLUSIONES**

- 1) Los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios son agrupaciones dedicadas a la defensa de los intereses de sus agremiados.
- 2) Los sindicatos y las normas que regulan han sufrido diferentes reformas relativas al manejo de los recursos públicos que reciben, particularmente aquéllos que aglutinan trabajadores burocráticos.
- 3) El espíritu de tales reformas legales, no es otro que la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos que reciben, ya sea porque así está estipulado en sus convenios laborales que contienen sus condiciones generales de trabajo.
- 4) Es obligación de los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios cumplir con todas las disposiciones legales aplicables y de manera específica las administrativas y fiscales.
- 5) Los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios en el Estado de Querétaro, deben llevar su contabilidad en los términos de las leyes fiscales y en su caso, emitir los comprobantes con los

requisitos fiscales, cuando precisamente reciban recursos públicos.

- 6) Es obligación de los legítimos representantes de los sindicatos de trabajadores al servicio de los municipios de llevar una contabilidad adecuada en los términos de las leyes respectivas.
  
- 7) Con las nuevas leyes de contabilidad gubernamental recientemente aprobadas en el mes de diciembre de 2014 en el Estado de Querétaro, tanto la parte patronal (municipios) como los trabajadores a través de sus sindicatos, deben ceñirse a las disposiciones correspondientes.
  
- 8) La Entidad Superior de Fiscalización en el Estado de Querétaro, cuenta con facultades legales para observar a aquellos municipios y sindicatos que incurran en irregularidades en el manejo de los recursos públicos, pudiendo aplicar en su caso las multas y sanciones previamente establecidas en la Ley.

9) Las observaciones realizadas con motivo de las auditorías realizadas por parte de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, son válidas jurídicamente, pero solo aquellas posteriores al 20 de diciembre de 2014, por las anteriores a esa fecha y que comprenden retroactivamente hasta el mes de abril de 2008, a criterio del sustentante, pudieran haber sido declaradas de inconstitucionales, por haber carecido de fundamento constitucional en el Estado de Querétaro, si en su oportunidad se hubiera promovido la acción de inconstitucionalidad respectiva.

10) Es obligación de municipios y sindicatos de sujetar su actuación a lo que estipulan los diversos ordenamientos legales, los cuales tienen el espíritu de que se rindan cuentas claras en el ejercicio de los recursos públicos con transparencia, claridad y eficiencia.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **LIBROS:**

- 1.- CAMACHO Salas, Mario, “*EL Municipio, definiciones y características*”, Gobierno y Administración Municipal en México, México, CEDEMUN/SEGOB, 1993
  
- 2.- CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1984.
  
- 3.- Fundación de Cultura Universitaria, *El Municipio contemporáneo*, Montevideo, 1978.
  
- 4.- Marcela Astudillo Moya y Francisco Javier Fonseca Corona, *Finanzas Publicas para todos, una introducción a la hacienda pública mexicana*, Primera edición., México, Trillas, 2017.

5.- MARQUEZ Gómez, Daniel, *Calidad en la administración pública, La aplicación de las normas de la International Organization for Standardization (ISO) a la administración pública*, Primera edición, México, Novum, 2011.

6.- RAMIREZ Chavero, Iván, *Régimen jurídico municipal, Derecho municipal parte general*, Primera edición, México, Ed. Flores, 2014.

7.- LOPEZ Castro, Martin Ariel, *Federalismo Fiscal, Actualidad y futuro*, Primera edición, México, Ed. Porrúa, 2012.

8.- CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, Primera edición, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

9.- Comisión de Contabilidad Gubernamental, *Esquema General de la contabilidad Gubernamental*, Tercera reimpresión, México, Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 2000.

10.- Guillermo Perry y Ana María Herrera, *Finanzas Publicas, estabilización y reforma estructural en América Latina*, Primera edición., Washington. D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.

11.- Corina Schmelkes y Nora Elizondo Schmelkes, *Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación (tesis)*, Tercera edición., México., Oxford university press, 2014.

12.- DEL RIO González, Cristóbal, *El Presupuesto*, Décima edición, México, Ed. Cengage learning, 2009.

13.- ÀLVAREZ Alcalá, Alil, *Lecciones de derecho fiscal*, Primera edición, México, Ed. Oxford university press, 2010.

14.- Javier Mijangos y González y Ricardo Ugalde Ramírez, *Estado constitucional y derechos fundamentales*, Primera edición., México, Ed. Porrúa, 2010.

15.- Antonio María Hernández, “*Ofensa y defensa de la escuela sociológica del municipio*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1962 pág. 173-224

#### **ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS:**

1.- BERLIN Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados, México, 1997.

2.- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 12a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1981.

## **LEGISLACION:**

### **FEDERAL:**

1.- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, (Documento Web) 2018.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

2.- Ley Federal del Trabajo, (Documento Web) 2018.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_220618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_220618.pdf)

3.- Código Civil Federal, (Documento Web), 2018.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_090318.pdf)

4.- Código Fiscal De La Federación (Documento Web) 2018.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_250618.pdf)

5.- Ley del Impuesto Sobre la Renta, (Documento Web) 2018.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_301116.pdf)

6.- Ley del Impuesto al Valor Agregado, (Documento Web) 2018.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77_301116.pdf)

7.- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, (Documento Web) 2018.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

8.- Ley General de Contabilidad Gubernamental, (Documento Web) 2018.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)

#### **LOCAL:**

1.- Constitución Política Del Estado De Querétaro, (Documento Web) 2018.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/CON001\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/CON001_59_18.pdf)

2.- Ley De Los Trabajadores Del Estado De Querétaro, (Documento Web) 2018.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056_59_18.pdf)

3.- Ley de Responsabilidades administrativas del Estado de Querétaro (Documento Web) 2018.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY124\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY124_59_18.pdf)

4.- Ley De Los Trabajadores Del Estado De Querétaro, (Documento Web) 2018.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY056_59_18.pdf)

5.- Código Civil Del Estado de Querétaro, (Documento Web) 2018.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/COD001\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/COD001_59_18.pdf)

6.- Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro,  
(Documento Web) 2018.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY093\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY093_59_18.pdf)

7.- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de cuentas para el estado de Querétaro,  
(Documento Web) 2018.

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY043\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY043_59_18.pdf)

### **PERIÓDICOS:**

PERIÓDICO OFICIAL “La Sombra de Arteaga”, Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro y Municipios, No. 35, 1987.