



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 259/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE ALVARADO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a siete de octubre de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional al rubro citada, turnada conforme al auto de radicación de doce de julio pasado. Conste:

Ciudad de México, a siete de octubre de dos mil diecinueve.

Visto el escrito de demanda y los anexos de quien se ostenta como Síndica del **Municipio de Alvarado, Veracruz de Ignacio de la Llave**, mediante los cuales promueve controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, en la que impugna lo siguiente:

“LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO”

Los actos cuya invalidez demandamos son:

1. De la autoridad señalada como demandada, Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, se demanda la invalidez de las retenciones de las participaciones, aportaciones y fondos específicos federales que fueron radicados del gobierno federal a dicha autoridad demandada y que corresponden al Municipio de Alvarado, Veracruz, por los siguientes conceptos:

a. Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el Ejercicio Fiscal de 2017, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, por una cantidad total de \$33'532,037.00 (TREINTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL TREINTA Y SIETE PESOS 00/100 M.N.), toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, dejaron de depositar las cantidades correspondientes a la entidad municipal que represento.

b. Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, (FORMAMUNDF) para el Ejercicio Fiscal de 2017, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, por una cantidad total de \$29'143,090.00

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 259/2019

(VEINTINUEVE MILLONES CIENTO CUARENTA Y TRES MIL NOVENTA PESOS 00/100 M.N.), toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, dejaron de depositar las cantidades correspondientes a la entidad municipal que represento.

Así como las ministraciones que no se depositen y se sigan generando hasta que se dé puntual entrega, conforme a los acuerdos publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Número Extraordinario 044, el 31 de enero de 2017; y a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2016, en su artículo 7 y sus anexos 1, apartado C y 22; así como los intereses generados por el retraso en las ministraciones, conforme a lo establecido en los artículos 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

c. Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el Ejercicio Fiscal de 2018, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, por una cantidad total de \$34'305,698.00 (TREINTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CINCO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 00/100 M.N.), toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, dejaron de depositar las cantidades correspondientes a la entidad municipal que represento.

d. Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, (FORMAMUNDF) para el Ejercicio Fiscal de 2018, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, por una cantidad total de \$31'610,853.00 (TREINTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS DIEZ MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.), toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, dejaron de depositar las cantidades correspondientes a la entidad municipal que represento.

Así como las ministraciones que no se depositen y se sigan generando hasta que se dé puntual entrega, conforme a los acuerdos publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Número Extraordinario 044, el 30 de enero de 2018; y a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2017, en su artículo 7 y sus anexos 1, apartado C y 23; así como los intereses generados por el retraso en las ministraciones, conforme a lo establecido en los artículos 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

e. Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el Ejercicio Fiscal de 2019, correspondiente



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio, por una cantidad acumulada de \$18'787,497.00 (DIECIOCHO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS 00/100 M.N.), toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, dejaron de depositar las cantidades correspondientes a la entidad municipal que represento.

f. Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, (FORMAMUNDF) para el Ejercicio Fiscal de 2019, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio, por una cantidad acumulada de \$14'871,715.00 (CATORCE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y UN MIL SETECIENTOS QUINCE PESOS 00/100 M.N.), toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, dejaron de depositar las cantidades correspondientes a la entidad municipal que represento.

Así como las ministraciones que no se depositen y se sigan generando hasta que se dé puntual entrega, conforme a los acuerdos publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Número Extraordinario 046, el 31 de enero de 2019, y a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2018, en su artículo 7 y sus anexos 1, apartado C) y 23; así como los intereses generados por el retraso en las ministraciones, conforme a lo establecido en los artículos 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

g. Recursos del fondo de Aportación que deriva de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, de los **ejercicios fiscales 2017, 2018, y del ejercicio fiscal 2019** los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio.

h. Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, la que se refiere el Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación para la distribución y aplicación de dichos recursos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015, por los **ejercicios de 2017, 2018 y del ejercicio fiscal 2019** los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio.

i. Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, de los **ejercicios fiscales 2017, 2018, y del ejercicio fiscal 2019** los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio.

j. Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Hidromarítimas, de los **ejercicios fiscales 2017, 2018, y del ejercicio 2019** los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio.

ASÍ MISMO, LA OMISIÓN DEL DEMANDADO DE RESARCIR ECONÓMICAMENTE AL MUNICIPIO ACTOR CON MOTIVO DEL

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 259/2019

RETRASO EN LA ENTREGA DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, POR LO QUE SE SOLICITA EL PAGO DE INTERESES CORRESPONDIENTE, CONFORME A LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 6, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y 10 DE LA LEY NÚMERO 251.”

Atento a lo anterior, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; 1⁰² y 11, párrafo primero³, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta⁴.

Por otra parte, se tiene al municipio actor designando **delegado y autorizado, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad** (no así la dirección de correo electrónico ni los números telefónicos que indica, ya que, de conformidad con el artículo 4⁵ de la citada Ley Reglamentaria, las notificaciones se realizan mediante publicación por lista y, en su caso, por oficio, sin que se prevea el uso de direcciones o medios de comunicación electrónicos).

Lo anterior, de conformidad con los artículos 10, fracción II⁶, de la invocada Ley Reglamentaria, así como 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁷ y con apoyo en la tesis de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PARTES ESTÁN OBLIGADAS A SEÑALAR DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN EL LUGAR EN QUE TIENE SU SEDE LA SUPREMA**

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...)

² **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

³ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

⁴ De conformidad con las documentales que al efecto exhibe y en términos del numeral y fracción siguientes:

Artículo 37 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz. Son atribuciones del Síndico: (...)

II. Representar legalmente al Ayuntamiento: (...)

⁵ **Artículo 4.** Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. (...)

⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...].

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia [...].

⁷ **Artículo 305.** Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO 305 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA)⁸.

Ahora bien, de la revisión integral de la demanda y sus anexos, se arriba a la conclusión que **procede desechar la controversia constitucional promovida**, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

Conforme a lo establecido en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de la Materia⁹, el Ministro instructor está facultado para desechar de plano un medio de control de constitucionalidad, como el que ahora se analiza, si advierte que en él se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que se corrobora con la jurisprudencia que se cita a continuación:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA’ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por “manifiesto” debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones, mientras que lo “indudable” resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.”¹⁰

En relación con lo anterior, de la simple lectura de la demanda y sus anexos, es posible advertir que, en la especie, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)¹² de la Constitución Federal, **debido a que el municipio actor carece de interés legítimo** para intentar este medio de control constitucional.

Al respecto, resulta pertinente precisar, por principio de cuentas, que la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual permite considerar no

⁸ Fesis IX/2000. Aislada. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de dos mil, página 796, registro 192286.

⁹ Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

¹⁰ Tesis P./J. 128/2001. Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV. Correspondiente al mes de octubre de dos mil uno. Página ochocientos tres. Número de registro 188643.

¹¹ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. [...].

¹² Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; [...].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 259/2019

sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19, sino también los que puedan derivar del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen, siendo aplicable a este respecto la tesis de rubro siguiente: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**¹³

Por su parte, conviene tener presente que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversia constitucional **tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal** y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I¹⁴, de la citada Norma Fundamental tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, **es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados se origine, cuando menos, un principio de agravio.**

En ese sentido se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los recursos de reclamación **28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2011-CA y 108/2017-CA**, fallados los días ocho y quince de junio de dos mil once, así como veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, respectivamente; en tanto que la Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió en el mismo sentido el recurso de reclamación **51/2012-CA**, en sesión de siete de noviembre de dos mil doce, y el Tribunal Pleno lo hizo al resolver el dieciséis de

¹³ **Tesis P./J. 32/2008.** Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Correspondiente al mes de junio de dos mil ocho. Página novecientas cincuenta y cinco. Número de registro 169528.

¹⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Se deroga.
- f) Se deroga.
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) Se deroga.

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

agosto de dos mil once, el recurso de reclamación 36/2011-CA.

De este modo, el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estime que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, es insuficiente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial constitucional del actor.

Pues resulta necesario en este medio de control constitucional que los entes legitimados aduzcan en el escrito de demanda la facultad reconocida en la Norma Fundamental que estimen vulnerada, ya que de lo contrario, se carecerá de interés legítimo para intentarlo, al no existir principio de agravio que pueda ser estudiado por este Alto Tribunal.

Lo anterior, porque si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede revisar la constitucionalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado a través de la controversia constitucional, para hacerlo está siempre supeditada a que exista un principio de agravio a la esfera competencial salvaguardada en la Constitución Federal a favor del actor, pues de no ser así, se desnaturalizaría la función de este medio impugnativo permitiéndose la revisión de un acto que de ningún modo afectaría al promovente en la esfera de atribuciones tutelada en la Norma Fundamental.

Ahora, es dable destacar que los conceptos de invalidez alegados por el municipio actor, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de participaciones como de aportaciones federales, y en general de todos los recursos que por cualquier concepto les destine la federación y si la entrega de dichas participaciones se incumplen o retardan, trae como resultado la privación de la base material y económica necesaria para cumplir con las obligaciones constitucionales, violando con ello lo referido en el artículo 115 Constitucional.

En ese tenor, si bien el actor pretende que vía controversia constitucional se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo Local de enterar a los Municipios las aportaciones que la Federación le proporciona, lo cierto es que dichas violaciones las hace descansar de manera preponderante en la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales; lo cual es insuficiente para considerar procedente la presente controversia constitucional, porque en todo caso, el planteamiento debería evidenciar una relación entre esos actos impugnados y la afectación al ejercicio directo e inmediato a una competencia de ese municipio indicada en la Norma Fundamental.

En ese sentido, aunque el Municipio actor menciona que con los actos impugnados se vulnera el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵, ello también es insuficiente para la procedencia

¹⁵ El cual dispone: 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:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 259/2019

de la controversia constitucional, en tanto la citada porción no contiene una atribución, facultad o competencia exclusiva a favor de los municipios, sino una cláusula sustantiva que alude a la forma en la que se integra la hacienda pública municipal, haciendo una remisión, precisamente, a la legislación local, lo que robustece la conclusión de que se manifiestan transgresiones no susceptibles de abordarse en una controversia constitucional.

Cabe destacar, que si bien el Pleno de este Alto Tribunal ha conocido en controversia constitucional de la omisión de pago de participaciones y aportaciones reclamadas por los municipios, lo cierto es que, a partir de un nuevo análisis de los actos impugnados, se advierte que dichas omisiones no vulneran la Constitución Federal, sino que se trata de un planteamiento de transgresión a aspectos de legalidad.

Lo anterior es así, ya que la naturaleza de las participaciones y aportaciones es la de recursos económicos públicos cuya regulación y plazos de entrega no descansa en la Constitución Federal, sino en la referida Ley de Coordinación Fiscal.

En consecuencia, el examen de legalidad de los actos que derivan de dichas normas, no corresponde a la competencia que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de las controversias constitucionales, ya que como se indicó, el objeto de éstas es la de estudiar conflictos que se generen entre dos o más órganos originarios del Estado, respecto del ámbito de competencia constitucional que les corresponde.

Al respecto, no pasa inadvertido que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que *“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 [...]”* sin embargo, la

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 leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

facultad que se desprende de dicho numeral es la correspondiente a la libertad hacendaria municipal, la cual podría asumirse como violada, en caso de que algún órgano, poder o entidad, se sustituyera en sus funciones de administración, cuestión que en el asunto de mérito no se plantea, porque en ningún momento se aduce que algún ente distinto al ayuntamiento municipal sea quien esté administrando su hacienda pública.

Por el contrario, en la demanda sólo se plantean aspectos sobre los plazos para la entrega de los recursos establecidos en la normatividad de referencia; aduciendo, en relación a éstos, la retención de ministraciones, con la consecuente generación de intereses. Aspectos que se tratan de cuestiones de legalidad, en tanto atañen a particularidades establecidas por el legislador en una normativa distinta a la constitucional.

En ese tenor, el suscrito Ministro instructor estima que la controversia constitucional, como medio de control constitucional, cuya finalidad es, en esencia, la defensa del sistema federativo, no se debe desvirtuar estudiando impugnaciones de mera legalidad; por lo que en el caso, al advertirse que los actos impugnados derivan de diversas violaciones a plazos y aspectos regulados en normatividad distinta a la Norma Fundamental, se concluye desechar la demanda presentada por el municipio actor.

Aunado a lo expuesto, también se actualiza la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI¹⁶ de la Ley Reglamentaria de la Materia, relativa a la falta de definitividad.

Esto, como se dijo con anterioridad, debido a que la promovente encuadra los actos reclamados en violaciones respecto de diversas facultades previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, por tanto, para reclamar la omisión o negativa del Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave de entregar los recursos adeudados, debió agotar la vía legalmente prevista en el referido ordenamiento legal, para obtener la revocación o modificación del acto o norma que presuntamente le causa una afectación a su competencia, facultades y atribuciones constitucionalmente previstas.

En esa tesitura, la Constitución Federal reconoce a los municipios y a sus ayuntamientos, como órganos de gobierno, la facultad para administrar libremente su hacienda, la cual se conforma, entre otros elementos, con las aportaciones federales, las cuales se entregarán según lo establecido en las legislaciones correspondientes.

Ahora bien, una de las normativas aplicables es justamente la Ley de Coordinación Fiscal. Este ordenamiento, según lo previsto en su artículo 1¹⁷

¹⁶ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

Vi. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; [...].

¹⁷ Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 259/2019

tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas; así como con los municipios, para establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas y su distribución.

En ese orden de ideas, el artículo 6, párrafo segundo¹⁸, de dicho ordenamiento señala que la Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de las entidades federativas; siendo que el retraso produce el pago de intereses y, en caso de incumplimiento por parte de los estados, la Federación hará entrega directa a los municipios, para lo cual descontará la participación del monto correspondiente al Estado.

Como se advierte, la Federación al ser quien entrega las participaciones a los estados, a fin de que éstos las entreguen por su conducto a los municipios, según corresponda, funge como un órgano de control respecto de la adecuada administración y destino de los recursos que corresponden a las entidades federativas y a los municipios.

Esa atribución corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal¹⁹, pues dicha dependencia debe informar sobre el comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

Asimismo, con fundamento en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal²⁰, la citada Secretaría está facultada para disminuir las participaciones de las entidades, cuando éstas violen lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX o 118, fracción I, de la Constitución federal, o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ese caso, la mencionada dependencia debe oír a la entidad y deberá atender el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios

¹⁸ **Artículo 6.** [...] La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. [...]

¹⁹ **Artículo 8.** Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

²⁰ **Artículo 11.** Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Fiscales. Cuando la disminución de participaciones suceda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe comunicar la resolución a la entidad respectiva, en la cual señalará la violación cometida.

Un elemento adicional para evidenciar la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto del control sobre el destino de las participaciones, es la posibilidad de esa dependencia para vigilar, por conducto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la determinación, liquidación y pago de dichos recursos a los municipios²¹. En ese mismo sentido, el Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establece la facultad de la citada Comisión para tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la mencionada facultad²².

Así, si los municipios se consideran afectados por la falta de entrega de los recursos por parte de los estados, entonces pueden hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta requiera a la entidad federativa. En caso de que la dependencia considere injustificada la omisión, puede entregar directamente los recursos a los municipios y, en su caso, descontar de la próxima ministración a los estados, respecto de aquellos dejados de entregar, para ser proporcionados a los municipios.

De todo lo descrito, válidamente se puede concluir que la Ley de Coordinación Fiscal establece una autoridad a la cual deben acudir los municipios, a fin de que puedan reclamar el incumplimiento por parte de las entidades federativas, de entregar oportunamente las participaciones y aportaciones a las que tienen derecho.

Ahora bien, en el caso concreto, el municipio actor promueve la controversia constitucional para impugnar la retención de aportaciones federales respecto de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el Ejercicio Fiscal de 2017, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el Ejercicio Fiscal de 2017, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre; recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,

²¹ **Artículo 21.** Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: [...] IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades. [...]

²² **Artículo 23 del Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.** La Comisión Permanente tendrá en sus atribuciones: [...] V. Tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la facultad de vigilancia en la creación, incremento y distribución de los fondos de participaciones, y sobre el pago que cada una de las Entidades efectúe a sus correspondientes municipios. [...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 259/2019

(FORMAMUNDF) para el Ejercicio Fiscal de 2017, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre; recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, (FORMAMUNDF) para el Ejercicio Fiscal de 2018, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre; recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el Ejercicio Fiscal de 2019, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio; f. Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, (FORMAMUNDF) para el Ejercicio Fiscal de 2019, correspondiente a las ministraciones de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio; recursos del fondo de Aportación que deriva de la recaudación de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, de los ejercicios fiscales 2017, 2018, y del ejercicio fiscal 2019 los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio; h. Recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, a que se refiere el Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación para la distribución y aplicación de dichos recursos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015, por los ejercicios de 2017, 2018 y del ejercicio fiscal 2019 los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio; recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Marítimas, de los ejercicios fiscales 2017, 2018, y del ejercicio fiscal 2019 los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio, así como recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos en Regiones Hidromarítimas, de los **ejercicios fiscales 2017, 2018, y del ejercicio 2019** los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio.

Al respecto, tanto del escrito inicial de demanda como de los anexos, en modo alguno se advierte que el municipio actor haya informado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que no ha recibido los recursos reclamados.

De ahí también la improcedencia de la actual controversia constitucional, pues el municipio actor no agotó la vía legalmente prevista para reparar la vulneración al derecho de integrar los recursos de origen federal a su hacienda municipal, el cual estima violado.

Tampoco pasa inadvertido que de igual forma se actualiza la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII²³, en relación con el 21, fracción I²⁴, de la Ley Reglamentaria de la Materia, relativa a la falta de oportunidad en la presentación de la demanda, ya que **el presente asunto fue promovido fuera del plazo legal de treinta días hábiles, contados a partir del**

²³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y [...]

²⁴ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; [...]



siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto controvertido.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En principio es necesario precisar que si bien el municipio actor impugna los actos omisivos de referencia dándoles el tratamiento de actos negativos, lo cierto es que dichas retenciones de recursos federales derivan de actos de naturaleza positiva, ya que lo impugnado no fueron omisiones de pago, sino actos de retención de recursos federales, entendidos como actos positivos, en tanto que existía una fecha cierta de pago establecida en los calendarios correspondientes a las entregas de los recursos federales, que fueron publicados debidamente a través del medio de difusión oficial local.

Esta concepción de los actos impugnados impacta en el cómputo de la oportunidad para controvertirlos, ya que delimita la posibilidad a los treinta días previos a que tuvo conocimiento de éstos, en términos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Sirve de apoyo a lo expuesto el criterio, aplicado por analogía de razón, sostenido en la tesis de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE. Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J/ 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN," cuando se trate de omisiones la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ahora bien, para determinar si la impugnación de los actos es oportuna, debe tenerse en cuenta que la demanda de controversia constitucional que nos ocupa se presentó el once de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que denota que ha transcurrido en exceso el plazo para promover la presente vía constitucional, pues los fondos que son materia de impugnación pertenecen a los ejercicios fiscales de los años dos mil diecisiete, y dos mil dieciocho; sin que pase desapercibido que el Municipio señala fondos por el ejercicio de dos mil diecinueve, ya que con respecto a dicho fondos, resultan ampliamente aplicables las consideraciones expresadas con anterioridad en el presente auto.

En esa tesitura, se encuentra lo dispuesto en el artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece que la Federación entregará los recursos federales a los Municipios, por conducto de los Estados, dentro de los

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 259/2019

cinco días siguientes a aquel en que éstos los reciban, por tanto, el actor tenía la posibilidad de impugnar el incumplimiento por parte de las autoridades estatales correspondientes de ministrar las aportaciones federales desde que feneció el referido plazo, en consecuencia, se itera, desde ese momento hasta la fecha de presentación de la demanda, se ha excedido el periodo para controvertir los actos que ahora aduce la parte actora.

Por todo lo expuesto, la presente demanda debe desecharse de plano, por actualizarse los supuestos de improcedencia contenidos en el artículo 19, fracciones VI, VII, VIII, en relación con el 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal.

Por las razones expuestas, se

ACUERDA

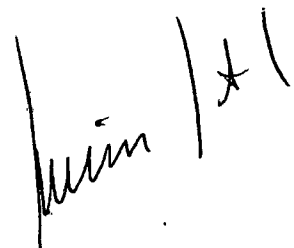
PRIMERO. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Municipio de Alvarado, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDO. Sin perjuicio de lo anterior, se tiene a la promovente designando delegado y autorizada, así como domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

TERCERO. Una vez que cause estado este auto, archívese el expediente como asunto concluido

Notifíquese. Por lista y por oficio.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Eduardo Medina Mora I.**, quien actúa con la Maestra **Carmina Cortés Rodríguez**, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja forma parte del acuerdo de siete de octubre de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, instructor en la **controversia constitucional 259/2019**, promovida por el **Municipio de Alvarado, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**. Conste. CCR/NAC

