



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 159/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE TLALNELHUAYOCAN,
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

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

En la Ciudad de México, a diez de enero de dos mil veinte, se da cuenta al **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, con el estado procesal que guarda el expediente al rubro indicado. Conste.

Ciudad de México, a diez de enero de dos mil veinte.

Visto el estado procesal del presente asunto, toda vez que ha sobrevenido una causa de improcedencia que resulta manifiesta e indudable, **se sobresee en la presente controversia constitucional**, atento a las consideraciones que se exponen a continuación:

Por principio de cuentas, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 20, fracción II¹, 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 está facultado para decretar el sobreseimiento, incluso antes de concluya la instrucción, cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia. Esto se robustece con el criterio jurisprudencial siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL. Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: "En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio." ¹ Véase de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: "Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...Tres días para cualquier otro caso", no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso."²

Al respecto, la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19,

¹ Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

² Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; [...]

sino también los que puedan emanar del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen, siendo aplicable a este respecto la tesis de rubro y texto siguientes:

“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. Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delinean su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional.”³

Ahora bien, en el caso ha sobrevenido la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII⁴, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)⁵ de la Constitución Federal, **debido a que conforme al criterio más reciente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la litis planteada no se relaciona con la invasión de esferas competenciales, sino con meros aspectos de legalidad.**

En ese tenor, a efecto de corroborar la actualización de la referida causal de improcedencia, conviene tener presentes los antecedentes del caso.

Por escrito presentado el nueve de abril de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Municipio de Tlalnahuayocan, Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional contra el Gobernador y el Secretario de Finanzas de la referida entidad federativa, a fin de controvertir lo siguiente:

“A) OMISIÓN DEL PAGO por parte del **PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE**, consistentes en el **FONDO METROPOLITANO PARA LA ZONA METROPOLITANA XALAPA, VER.**, correspondiente al **AÑO FISCAL 2015**, para el **MUNICIPIO** de **TLALNELHUAYOCAN, VER.**, destinado a la obra de construcción del alcantarillado sanitario en la colonia Zamora, recurso programado por la cantidad de \$12,593,275.70 (doce millones quinientos noventa y tres mil doscientos setenta y cinco pesos 70/100 M.N.), proyectados en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2015, plan nacional de desarrollo 2013-2018, programa nacional de infraestructura 2014-2018 y el programa nacional de desarrollo urbano 2014-2018, fondos radicados a la **SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN** para su distribución a los municipios que forman la **ZONA METROPOLITANA XALAPA**, los cuales no fueron depositados a la tesorería municipal correspondiente.

B) OMISIÓN DE PAGO por parte del **PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE**, consistentes en **RENDIMIENTOS** del fondo de

³ P./J. 32/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, junio de 2008, registro 169528, página 955.

⁴ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

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

⁵ 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: [...]



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

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FORTAMUN), ejercicio fiscal 2017 por la cantidad de \$62,150.00 (SESENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.), radicados para su ejercicio a la SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN.

C) OMISIÓN DE PAGO consistentes (sic) en fondos de la BURSATILIZACIÓN por parte del PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, del ejercicio fiscal 2016 por la cantidad de \$205,733.36 (doscientos cinco mil setecientos treinta y tres pesos 36/100 M.N.) radicados para su ejercicio a la SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN."

Mediante proveído de once de abril de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo y turnarlo al suscrito como instructor del procedimiento.

En auto de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, se previno al Municipio actor a efecto de que señalara a qué periodos del ejercicio fiscal 2017, corresponden los rendimientos del "FONDO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FORTAMUN)" que adujo como retenidos luego, mediante escrito de veintiuno de junio del citado año el municipio actor desahogó la referida prevención, en el sentido siguiente:

"[...] En ese sentido, se le solicita al H. Ayuntamiento de Tlalnahuayocan, Ver., señale a que (sic) periodos del ejercicio fiscal 2017, corresponden los rendimientos del FONDO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (FORTAMUN), que se aduce le han sido retenidos, son los siguientes:

- I. Aportación Federal correspondiente al mes de ENERO del año 2017.
- II. Aportación Federal correspondiente al mes de SEPTIEMBRE del año 2017."

En ese tenor, mediante auto de veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, se acordó el desahogo de prevención del Municipio de Tlalnahuayocan, Veracruz de Ignacio de la Llave, se admitió la demanda que hizo valer y se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de la citada entidad.

Posteriormente, el ocho de noviembre siguiente se recibió la contestación respectiva, la cual fue acordada en proveído de trece de noviembre, señalándose como fecha para la celebración de audiencia de ofrecimiento de pruebas y alegatos el catorce de enero de esta anualidad.

En esa tesitura, de la transcripción de los actos impugnados, se desprende que la presente controversia constitucional se promovió para impugnar la retención de diversos recursos, en específico, los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), por los meses de enero y septiembre de dos mil diecisiete.

- Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana Xalapa, correspondiente al año fiscal dos mil quince.
- Remanente de Bursatilización, del ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Lo anterior, aduciendo el Municipio actor que los recursos de origen federal que le corresponden no han sido integrados a la hacienda municipal. Sin embargo, esa posible transgresión no descansa directamente en disposiciones contenidas en la Constitución General, sino en otros ordenamientos e instrumentos, como son la Ley de Coordinación Fiscal Federal, el Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2017, las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, el Convenio de Coordinación celebrado por el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio actor, para la aplicación, ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos federales provenientes del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana de Xalapa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil quince, así como el contrato correspondiente al Fideicomiso número F/998.

En ese tenor, el municipio actor pretende que se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo local de entregar a los municipios los recursos que la Federación le proporciona, bajo la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales y locales; lo cual, conforme al más reciente criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.

Esto es, de la sola lectura de la demanda, es factible advertir que la *litis* que pretende el municipio actor es dilucidar, a través de una controversia constitucional, un aspecto de mera legalidad, consistente en verificar si se han realizado transferencias de recursos al municipio en los plazos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal y las demás disposiciones secundarias aplicables, lo que no se refiere al análisis de la esfera competencial del municipio ni de la entidad federativa, así como tampoco a la probable invasión de éstas, sino de la mera verificación de si se han realizado o no, pagos en términos y plazos previstos por normas de mera legalidad.

Al respecto, la controversia constitucional resulta improcedente cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones diversas a las competenciales, tales



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

como las de estricta legalidad, salvo que el análisis de éstas sea necesario para definir el ámbito competencial de las partes en contienda, lo cual sólo se puede determinar en cada caso concreto. En ese sentido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión de diecinueve de junio de dos mil diecinueve, la controversia constitucional 288/2017.

En ese sentido, aunque el municipio accionante menciona que con la omisión de entrega o retención de recursos federales se vulnera el artículo 115 de la Constitución Federal, lo cierto es que la disposición más cercana al motivo de impugnación, es la relativa a la fracción IV, inciso b), la cual únicamente indica, lo siguiente: *“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.”* sin embargo, 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 controversia constitucional.

Esto es, no se impugnan actos que vulneren la esfera de competencias o facultades consagradas en tal precepto constitucional, sino que se trata de una contención derivada, en todo caso del mero incumplimiento de plazos previstos en las normas secundarias que regulan el funcionamiento del sistema de coordinación fiscal.

Por tanto, no se trata de una impugnación abstracta respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un mero conflicto de legalidad que no implica la determinación del alcance y contenido del artículo 115, fracción IV, constitucional, para con ello establecer facultades del municipio actor o del Estado demandado, ni su invasión por otro ente estatal.

Es decir, el municipio actor nunca pone en duda que la facultad de ministrar los recursos respectivos corresponda al Poder Ejecutivo demandado de la entidad, tampoco aduce que éste ejerce facultades exclusivas de las autoridades municipales. Por el contrario, el único aspecto a dilucidar es de mera legalidad, en el sentido de determinar si los montos le fueron transferidos o no a sus cuentas bancarias en el plazo legal conducente.

En ese orden de ideas, si de la demanda se aprecia que la pretensión del municipio actor no se trata de una impugnación abstracta respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un mero conflicto de legalidad que no involucra violaciones a órbitas competenciales; entonces, conforme al criterio más reciente del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la controversia constitucional es improcedente.

Tampoco es obstáculo a las consideraciones anteriores, el que existan precedentes de la Primera y Segunda Salas de este Alto Tribunal en los que se han analizado en el fondo la omisión de entrega de recursos federales, pues de un nuevo análisis de las omisiones impugnadas, llevado a cabo de manera reciente por el Pleno de este Alto Tribunal, se concluye que la pretensión contenida en la demanda no se trata de una impugnación abstracta respecto de una violación directa a la Constitución Federal, sino de un mero conflicto de legalidad que no involucra violaciones a órbitas competenciales.

Como parte de esta nueva reflexión, debe destacarse que en la controversia constitucional 5/2004, el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que el artículo 115, fracción IV, constitucional, consagra el principio de integridad de los recursos municipales, el cual implica que una vez que la Federación autoriza transferir a los municipios ciertos recursos a través de los Estados, debe entenderse que se garantiza su recepción puntual y efectiva, pues para programar el presupuesto de egresos se requería tener plena certeza acerca de sus recursos.

Con base en las consideraciones contenidas en el precedente de mérito, tanto el Pleno como las Salas de este Alto Tribunal han resuelto controversias constitucionales en las que los municipios actores arguyen que los poderes ejecutivos estatales no han entregado las participaciones y aportaciones federales, que tales entregas fueron parciales o que la ministración de recursos no se realizó en forma oportuna.

Sin embargo, la nueva reflexión parte de la premisa consistente en que el precedente que dio origen al anterior criterio, no tuvo a bien valorar adecuadamente que la controversia constitucional es un **medio de control destinado a garantizar la regularidad constitucional, en forma directa, en materia de invasión de esferas competenciales** y no para dilucidar cuestiones de mera legalidad, como el solo cumplimiento de plazos previstos en normas secundarias, el cual únicamente redundaría en el pago de recursos, sin que tenga



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

relación con aspectos de carácter competencial, por lo cual se traduce, en el mejor de los casos, en una violación indirecta a la Constitución Federal.

Por lo expuesto, la presente demanda debe sobreseerse, por actualizarse el supuesto de improcedencia contenido en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

Lo anterior en términos de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de diciembre de dos mil diecinueve en el recurso de reclamación 150/2019, así como el cinco de diciembre siguiente, en los recursos de reclamación 158/2019 y 151/2019.

Finalmente, cabe apuntar que si bien el suscrito Ministro no comparte el criterio mayoritario que sustenta el sobreseimiento de este proveído, lo cierto es que está vinculado en virtud del acuerdo emitido por este Alto Tribunal en sesión pública de tres de diciembre pasado en el sentido de que las Salas que lo componen, deberán asumir como criterio el que fue determinado en el referido recurso de reclamación 150/2019.

Por las razones expuestas, se

ACUERDA

PRIMERO. Se sobresee en la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Tlalnahuayocan, Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, 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 corresponde al proveído de diez de enero de dos mil veinte, dictado por el **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, en la controversia constitucional 159/2019, promovida por el Municipio de Tlalnahuayocan, Veracruz de Ignacio de la Llave. Conste.