

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020**  
**ACTOR: MUNICIPIO DE ZONTECOMATLÁN,**  
**ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA**  
**LLAVE**  
**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**  
**SECCIÓN DE TRAMITE DE CONTROVERSIAS**  
**CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE**  
**INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a diez de septiembre de dos mil veinte, se da cuenta al **Ministro José Fernando Franco González Salas**, instructor en el presente asunto, con el expediente electrónico de la controversia constitucional al rubro indicada, turnada conforme al auto de tres de septiembre del mismo año. Conste.

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

Conforme al Considerando Tercero y Cuarto<sup>1</sup>, los Puntos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto<sup>2</sup>, del Acuerdo General **14/2020**, de veintiocho de julio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se reanudan los plazos procesales suspendidos desde el dieciocho de marzo de dos mil veinte, así como en el instrumento normativo aprobado por el Pleno de este Alto Tribunal el veintisiete de agosto de dos mil veinte, por el cual se prorroga del primero al treinta de septiembre de este año, la vigencia de los puntos del Tercero al Noveno del Acuerdo General 14/2020 antes precisado, se provee:

Visto el escrito y anexos de Marcelino Susano González y Cleofas Feliciano Martínez, quienes se ostentan como Presidente y Síndica del Municipio de

---

<sup>1</sup> **Acuerdo General 14/2020, de veintiocho de julio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**  
**TERCERO.** Como puede apreciarse, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado diversas acciones que han permitido, por una parte, proteger los derechos a la salud y a la vida tanto de las personas justiciables como de los servidores públicos del Alto Tribunal y, por la otra, dar eficacia al derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**CUARTO.** Sin embargo, la continuada prolongación del período de emergencia sanitaria hace necesario el restablecimiento de la actividad jurisdiccional, mediante la reactivación de los plazos procesales y de la tramitación en físico de todo tipo de solicitudes, demandas, incidentes, recursos y demás promociones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es un hecho que la pandemia subsiste como un peligro para la salud, de modo que la reactivación no se realiza en un contexto de "normalidad", lo que implica la implementación de modalidades que permitan enfrentar la emergencia sanitaria, insistiendo en la utilización de tecnologías de la información y de las comunicaciones.

En consecuencia, con fundamento en los preceptos constitucionales y legales mencionados, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente:

<sup>2</sup> **PRIMERO.** El presente Acuerdo General tiene por objeto establecer los términos en los que se desarrollarán las actividades jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tres al treinta y uno de agosto de dos mil veinte.

**SEGUNDO.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquéllos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos Tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como Cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio.

**TERCERO.** En los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá promoverse por vía electrónica mediante el uso de la FIREL o de la e.firma en términos de lo previsto en los Acuerdos Generales 8/2020 y 9/2020, incluso en los asuntos formados antes del primero de junio de dos mil veinte, respecto de los cuales no se establecía la obligación de integrar expediente electrónico. Para la remisión de expedientes a este Alto Tribunal, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito deberán atender a lo previsto en el artículo Tercero Transitorio del Acuerdo General Plenario 9/2020.

**CUARTO.** Para los efectos indicados en el artículo 7o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las demandas y promociones podrán presentarse, incluso en días inhábiles, por vía electrónica en el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020

Zontecomatlán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la que impugnan lo siguiente:

### “IV.- ACTOS RECLAMADOS

#### 1.- De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

a).- De la autoridad señalada anteriormente se demanda la invalidez de la orden o instrucción mediante Oficio 351-A-DGPA-031, de fecha 5 de mayo del año 2020, el cual me fue notificado por correo certificado el día 27 de mayo del año 2020, por la cual se niega afectar las participaciones federales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para efectos de que la federación pague directamente las aportaciones federales omitidas de ministrar al Municipio de Zontecomatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, durante el año 2016, pertenecientes a los fondos **FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) y del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN-A-2016**, debido a que el Gobierno del Estado de Veracruz incumplió con la obligación constitucional de ministrarlas de forma puntual, efectiva y completas a efecto de no ocasionar una afectación a nuestra hacienda municipal;

b).- De la autoridad señalada se demanda la invalidez de la orden o instrucción mediante Oficio 351-A-DGPA-031, de fecha 5 de mayo del año 2020, el cual me fue notificado por correo certificado el día 27 de mayo del año 2020, por medio del cual niega nuestra petición que ante la omisión de pago de aportaciones federales al municipio de Zontecomatlán, por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de los recursos de los fondos **FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal)**, y del **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN-A-2016**, se retuvieran los recursos al Estado de Veracruz para que se le entreguen directamente al municipio, y ;

c).- De la autoridad señalada se demanda la invalidez de la orden o instrucción mediante Oficio 351-A-DGPA-031, de fecha 5 de mayo del año 2020, el cual me fue notificado por correo certificado el día 27 de mayo del año 2020, por medio del cual niega nuestra petición del pago de intereses que se hayan generado por la omisión de pago de los recursos de los fondos **FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal)**, y del **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión FORTAFIN-A-2016**.

#### 2.- Del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

1).- De la autoridad señalada se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya emitido para la realización de la indebida retención de las aportaciones y/o participaciones federales que le corresponden al municipio de Zontecomatlán, Veracruz, por el concepto de **Ramo General 23 y 33**, en lo particular del:

a).- **FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal)** del año 2016, por el total de \$9,938,805.00 (nueve millones novecientos treinta y ocho mil ochocientos cinco pesos, 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016.

b).- **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión**, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$2,599,999.30 (Dos millones quinientos noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos, 30/100 M.N.). Recursos para Construcción de Pavimento a base de concreto en la Calle Principal del KM. 0+000 al KM 0\*805 en la Comunidad de la Victoria, Municipio de Zontecomatlán, Ver.

c).- **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión**, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$3,000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.). Recursos para Ampliación de Red de Distribución Eléctrica en la Localidad de Xochilamatla, municipio de Zontecomatlán, Ver.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020

c).- En este caso, se reclaman también el pago de los intereses por la omisión de pago de los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) durante los meses agosto, septiembre y octubre del año 2016; el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión A 2016, FORTAFIN A - 2016. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de los citados recursos.

Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2).- Se reclama de la autoridad antes señalada la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebida de las aportaciones y/o participaciones federales, que le corresponden al municipio que representamos por concepto de **Ramo General 23 y 33**, y en la particular del:

a).- **FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal)** del año 2016, por el total de \$9,938,805.00 (nueve millones novecientos treinta y ocho mil ochocientos cinco pesos, 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016.

b).- **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión**, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$2,599,999.30 (Dos millones quinientos noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos, 30/100 M.N.). Recursos para Construcción de Pavimento a base de concreto en la Calle Principal del KM. 0+000 al KM 0\*805 en la Comunidad de la Victoria, Municipio de Zontecomatlán, Ver.

c).- **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión**, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$3,000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.). Recursos para Ampliación de Red de Distribución Eléctrica en la Localidad de Xochilamatla, municipio de Zontecomatlán, Ver.

d).- En este caso, se reclaman también el pago de los intereses por la omisión de pago de los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) durante los meses agosto, septiembre y octubre del año 2016; el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión A 2016, FORTAFIN A - 2016. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de los citados recursos.

Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3).- Se reclama la omisión de la autoridad aquí señalada como demanda, en el cumplimiento de las obligaciones Constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral Sexto párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las aportaciones o participaciones federales por el concepto de **Ramo General 23 y 33**, y en lo particular del:

a).- **FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal)** del año 2016, por el total de \$9,938,805.00 (nueve millones novecientos treinta y ocho mil ochocientos cinco pesos, 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016.

b).- **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión**, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$2,599,999.30 (Dos millones quinientos noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos, 30/100 M.N.). Recursos para Construcción de Pavimento a base de concreto en la Calle Principal del KM. 0+000 al KM 0\*805 en la Comunidad de la Victoria, Municipio de Zontecomatlán, Ver.

c).- **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión**, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$3,000,000.00 (tres millones de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020

pesos 00/100 M.N.). Recursos para Ampliación de Red de Distribución Eléctrica en la Localidad de Xochilamatla, municipio de Zontecomatlán, Ver.

d).- En este caso, se reclaman también el pago de los intereses por la omisión de pago de los recursos del FIS MDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) durante los meses agosto, septiembre y octubre del año 2016; el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión A 2016, FORTAFIN A - 2016. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de los citados recursos.

Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4).- Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las aportaciones y/o participaciones federales, que corresponden al municipio que represente, provenientes del Fondo por el concepto de **Ramo General 23 y 33**, y en lo particular del:

a).- **FIS MDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal)** del año 2016, por el total de \$9,938,805.00 (nueve millones novecientos treinta y ocho mil ochocientos cinco pesos, 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016.

b).- **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión**, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$2,599,999.30 (Dos millones quinientos noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos, 30/100 M.N.). Recursos para Construcción de Pavimento a base de concreto en la Calle Principal del KM. 0+000 al KM 0\*805 en la Comunidad de la Victoria, Municipio de Zontecomatlán, Ver.

c).- **Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión**, como se desglosa a continuación: FORTAFIN-A-2016 por un monto de \$3,000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.). Recursos para Ampliación de Red de Distribución Eléctrica en la Localidad de Xochilamatla, municipio de Zontecomatlán, Ver.

d).- En este caso, se reclaman también el pago de los intereses por la omisión de pago de los recursos del FIS MDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) durante los meses agosto, septiembre y octubre del año 2016; el pago de los intereses generados por la omisión de pago de los recursos del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión A 2016, FORTAFIN A - 2016. Pago de interés que deberá hacer a mi representada, hasta que se haga pago total de los citados recursos.

Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

En un principio se tiene por presentado únicamente a la **Síndica Municipal** con la personalidad que ostenta<sup>3</sup>, y no así al Presidente Municipal, toda vez que la representación legal del Municipio recae en la primera de las personas mencionadas, en términos del artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; en consecuencia se le tiene designando **delegados** y señalando **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

<sup>3</sup> De conformidad con la documental que exhibe al efecto y en términos de la normativa siguiente:

**Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

**Artículo 37.** Son atribuciones del Síndico: [...]

II. Representar legalmente al Ayuntamiento; [...].

Lo anterior, con fundamento en los artículos 11, párrafos primero y segundo<sup>4</sup>, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 305<sup>5</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1<sup>6</sup> de la citada ley.

Por otra parte, de la revisión integral de la demanda y sus anexos, se arriba a la conclusión de que **procede desechar la controversia constitucional promovida por el municipio actor**, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

De conformidad con el artículo 25<sup>7</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda de controversia constitucional deberá desecharse si se encuentra un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, como en el presente caso, en el cual se actualiza la que está prevista en el artículo 19, fracción VIII<sup>8</sup>, de la misma ley, lo que se corrobora con la jurisprudencia de rubro:

**“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

<sup>4</sup> **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. En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. [...]

<sup>5</sup> **Código Federal de Procedimientos Civiles**

**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.

<sup>6</sup> **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**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.

<sup>7</sup> **Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**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.

<sup>8</sup> **Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020

*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."<sup>9</sup>*

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)<sup>10</sup> 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 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.”<sup>11</sup>**

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**

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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; [...]

<sup>11</sup> 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 novecientos cincuenta y cinco. Número de registro 169528.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020

tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I<sup>12</sup>, 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 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación **150/2019-CA**, fallado el día tres de diciembre de dos mil diecinueve.

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 Suprema 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 Tribunal Constitucional.

Lo anterior, porque si bien este Alto Tribunal 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 Carta Magna 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 a la promovente su esfera de atribuciones tutelada en la Norma

---

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**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 135/2020

Fundamental.

Ahora, es dable destacar que sus conceptos de invalidez alegados por el municipio actor, relativo, medularmente, a que los municipios tienen derecho a la recepción 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 dichos recursos se incumplen o que a su consideración, le son negados, 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 por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Ejecutivo local a su esfera de competencias, lo cierto es que **dichas violaciones las hace descansar de manera preponderante en la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales, locales y municipales**; lo cual **es insuficiente** para considerar procedente la presente controversia constitucional, pues en todo caso, el planteamiento debería evidenciar una relación entre los actos impugnados y la afectación al ejercicio directo e inmediato a una competencia de ese municipio indicada en la Norma Fundamental.

En otras palabras, de la sola lectura de la demanda se advierte que la litis que el municipio actor pretende sea dilucidada a través de una controversia constitucional, se trata de un aspecto de mera legalidad, consistente en verificar si se han hecho retenciones de cantidades que, según su dicho, le corresponden por concepto de participaciones y aportaciones de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y las demás disposiciones secundarias aplicables.

Por lo anterior, se puede advertir que en el presente caso no se pretende un análisis de una posible invasión a las esferas competenciales del Municipio por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Poder Ejecutivo local, sino que únicamente solicita la invalidez de los actos a través de los cuales aduce se han hecho retenciones de las cantidades que le corresponden en términos de lo previsto por normas de mera legalidad.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020

No es óbice a lo anterior que el municipio actor manifieste que la retención de los recursos federales viola los principios que derivan del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>13</sup>, pues del escrito de demanda y de la integridad de las constancias que obran en el expediente electrónico, se aprecia que 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 a lo dispuesto 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 es propio de resolución a través de la controversia constitucional.

En efecto, la litis planteada por el municipio aborda el posible incumplimiento por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Ejecutivo local de ministración de recursos, pero en forma alguna implica la determinación del alcance y contenido del artículo 115, fracción IV, de la Norma Suprema, para con ello establecer facultades del municipio actor o de las entidades demandadas, ni su invasión por otro ente estatal. Así, en el presente caso, el municipio actor nunca pone en duda que la facultad de ministrar los recursos respectivos

<sup>13</sup> Artículo 115 [...]

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

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 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.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020

corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o al Poder Ejecutivo local, tampoco aduce que éste ejerza facultades que son exclusivas de las autoridades municipales. Por el contrario, el único aspecto a dilucidar es de mera legalidad, en el sentido de determinar si la retención de los recursos del ramo 23 y 33, en particular del FIS MDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) y del Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión, todos del ejercicio fiscal 2016, fueron realizadas en contravención a lo dispuesto en las normas secundarias.

Cabe reiterar, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino solo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen únicamente sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas en el texto constitucional.

Ahora, si bien el criterio o principio de afectación se ha interpretado en sentido amplio, es decir, que debe existir un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor o incluso prerrogativas relativas a cuestiones presupuestales; lo cierto es que también se ha precisado que tal amplitud siempre debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales.

Además, la precisión de mérito dio lugar a que el Tribunal Pleno identificara como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente las siguientes violaciones:

1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales.
2. De estricta legalidad.

Lo anterior se corrobora con el criterio jurisprudencial P./J. 42/2015 (10a.), de rubro y texto siguientes:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL,**

**SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.**

La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.<sup>14</sup>

En ese orden de ideas, si de la demanda de controversia constitucional 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 la controversia constitucional es improcedente.

En ese tenor, el suscrito Ministro instructor estima que la controversia constitucional, como medio de control de constitucionalidad, 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

---

<sup>14</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, pág. 33, Registro 2010668.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020

actos impugnados derivan de diversas violaciones a aspectos regulados en normatividad distinta a la Norma Fundamental, se concluye que procede **desechar** la demanda presentada por el municipio actor, por actualizarse el supuesto de improcedencia contenido en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal.

Por otro lado, dada la naturaleza e importancia de este asunto, con fundamento en el artículo 282<sup>15</sup> del citado código federal, **se habilitan los días y horas que se requieran** para llevar a cabo la notificación de este proveído.

Finalmente, agréguese al expediente la impresión de la evidencia criptográfica de este proveído, en términos del Considerando Segundo<sup>16</sup>, artículos 1<sup>17</sup>, 3<sup>18</sup>, 9<sup>19</sup> y Tercero Transitorio<sup>20</sup>, del citado Acuerdo General **8/2020**, y punto Quinto<sup>21</sup>, del Acuerdo General **14/2020**, de veintiocho de julio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por las razones expuestas, se

### ACUERDA

---

<sup>15</sup> **Código Federal de Procedimientos Civiles**

**Artículo 282.** El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.

<sup>16</sup> **Acuerdo General número 8/2020 de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**Considerando Segundo.** La emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19), decretada por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta de marzo de dos mil veinte, ha puesto en evidencia la necesidad de adoptar medidas que permitan, por un lado, dar continuidad al servicio esencial de impartición de justicia y control constitucional a cargo de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y, por otro, acatar las medidas de prevención y sana distancia, tanto para hacer frente a la presente contingencia, como a otras que en el futuro pudieran suscitarse, a través del uso de las tecnologías de la información y de herramientas jurídicas ya existentes, como es la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), y

<sup>17</sup> **Artículo 1.** El presente Acuerdo General tiene por objeto regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos e incidentes interpuestos dentro de esos medios de control de la constitucionalidad; el uso del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos y la celebración de audiencias y comparecencias a distancia.

<sup>18</sup> **Artículo 3.** En el Sistema Electrónico de la SCJN, los servidores públicos y las partes accederán a los expedientes electrónicos relacionados con controversias constitucionales y con acciones de inconstitucionalidad mediante el uso de su FIREL, en los términos precisados en este Acuerdo General.

<sup>19</sup> **Artículo 9.** Los acuerdos y las diversas resoluciones se podrán generar electrónicamente con FIREL del Ministro Presidente o del Ministro instructor, según corresponda, así como del secretario respectivo; sin menoscabo de que puedan firmarse de manera autógrafa y, una vez digitalizados, se integren al expediente respectivo con el uso de la FIREL.

<sup>20</sup> **Tercero Transitorio.** La integración y trámite de los expedientes respectivos únicamente se realizará por medios electrónicos, sin menoscabo de que se integre su versión impresa una vez que se reanuden las actividades jurisdiccionales de la SCJN.

<sup>21</sup> **Acuerdo General 14/2020, de veintiocho de julio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación QUINTO.** Los proveídos que corresponda emitir al Ministro Presidente y a las y los Ministros instructores, así como los engroses y votos se firmarán, electrónicamente. La versión impresa de esas determinaciones, en la que consten las respectivas evidencias criptográficas, se agregará sin necesidad de certificación alguna.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2020**

**PRIMERO.** Se desecha de plano la controversia constitucional promovida por la Síndica del Municipio de Zontecomatlán, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**SEGUNDO.** Sin perjuicio de lo anterior, se tiene a la Síndica promovente designando delegados y domicilio para oír y recibir notificaciones.

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

**Notifíquese** por lista y por oficio al Municipio actor.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Fernando Franco González Salas**, quien actúa con **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.

