

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 286/2023**  
**ACTOR: MUNICIPIO DE ZENTLA, 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 treinta de mayo de dos mil veintitrés, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

<b>Constancia</b>	<b>Registro</b>
Expediente de la controversia constitucional al rubro indicada, promovida por Yenivet Munguía Luna, quien se ostenta como Síndica Única del Municipio de Zentla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	<b>6133</b>

Demanda de controversia constitucional recibida el catorce de abril del año en curso en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, y turnada conforme al auto de radicación de diecisiete siguiente. Conste.

Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintitrés.

Vistos el escrito de demanda y los anexos de quien se ostenta como Síndica Única del Municipio de Zentla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se acuerda lo siguiente.

La accionante promueve controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, en la que impugna:

**“IV.- LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO: a)** Bajo protesta de decir verdad, la omisión del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de proceder y aplicar por analogía con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y afectar las participaciones federales de la Entidad Federativa Veracruz, para el efecto de que la Federación pague directamente las aportaciones federales omitidas de ministrar al H. Ayuntamiento de Zentla, Veracruz, por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, provenientes del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (en lo sucesivo ‘FISMDF’), los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis, que ascienden a la cantidad de **\$3,466,516.00 (Tres millones cuatrocientos sesenta y seis mil quinientos dieciséis pesos 00/100 M. N.)**, así como los respectivos intereses que se hayan generado por cada mes, garantizándose el referido pago en favor de mi representado con cargo a la participación del monto que corresponda al Gobierno del Estado de Veracruz”.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 286/2023

Al respecto, se tiene por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta<sup>1</sup>, y señalando **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; esto, con fundamento en los artículos 5<sup>2</sup> y 11, párrafo primero<sup>3</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>4</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1<sup>5</sup> de la citada normativa reglamentaria.

Por otra parte, del estudio de las constancias que integran el expediente, se arriba a la conclusión de que **debe desecharse la demanda de controversia constitucional** a que se refiere este asunto, conforme a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 25<sup>6</sup> de la Ley Reglamentaria de la materia, el Ministro instructor en una controversia constitucional puede válidamente desecharla de plano si advierte la existencia de una causa manifiesta 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**

<sup>1</sup> De conformidad con la copia certificada que exhibe al efecto y en términos del artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Número 9, Orgánica del Municipio Libre, Veracruz, que establece:

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

I. Procurar, defender y promover los intereses del municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el Síndico requiere la autorización previa del Cabildo;

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

<sup>2</sup> **Artículo 5.** Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

<sup>3</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. (...).

<sup>4</sup> **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>5</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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>6</sup> **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.

*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."*<sup>7</sup>.

Así, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que por **manifiesto** debe entenderse todo aquello que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la simple lectura de la demanda, los escritos aclaratorios o de ampliación y, en su caso, de los documentos que se anexen a dichas promociones; en tanto que lo **indudable** se configura cuando se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso, de tal manera que la admisión de la demanda y la substanciación del procedimiento no darían lugar a la obtención de una convicción diversa.

Ahora bien, de la simple lectura de la demanda y sus anexos, es posible advertir la actualización de las causales de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VIII y IX<sup>8</sup>, de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso b)<sup>9</sup>, y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que el **Municipio actor carece de interés legítimo** para intentar el presente medio de control constitucional, **pues no hace valer violaciones a una competencia que tenga**

<sup>7</sup> **Tesis P./J. 128/2001**. Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de dos mil uno, página ochocientos tres, registro 188643.

<sup>8</sup> **Artículo 19**. Las controversias constitucionales son improcedentes:

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

<sup>9</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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

b).- La Federación y un municipio;

(...)

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 286/2023

**directamente reconocida por la Constitución Federal, sino, en todo caso, violaciones indirectas relacionadas con disposiciones secundarias.**

Además, tomando en consideración los argumentos esgrimidos, por analogía, al resolver el recurso de reclamación **150/2019-CA**, derivado de la controversia constitucional **279/2019**, en sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve por el Tribunal Pleno, así conforme al recurso de reclamación **207/2022**, derivado de la controversia constitucional **245/2022**, resuelto en sesión de veintiséis de abril de dos mil veintitrés por la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

Así, 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 I<sup>10</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.

---

<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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, 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).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- f).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa;
- i).- Un Estado y uno de sus Municipios;
- j).- Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;
- k).- Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y
- l).- Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

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), h), k) y l) 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.

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

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 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.**

Toda vez que, 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 a la promovente en la esfera de atribuciones tutelada en la Norma Fundamental.

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

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 286/2023

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 en 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 de rubro siguiente:

**“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.”<sup>11</sup>**

Precisado esto, debe destacarse que el Municipio actor demanda la omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de dar respuesta a su solicitud para el efecto de que le fueran suministradas directamente las aportaciones federales de los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que le fueron omitidas de ministrar por parte del Gobierno de la entidad, solicitando que para tal pretensión, se aplicara por analogía el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, y así, se afecten los recursos que le corresponda al Poder Ejecutivo de la entidad.

Ahora, es importante destacar que la aludida facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para entregar los recursos directamente a los

---

<sup>11</sup> Tesis P./J. 42/2015. Jurisprudencia. Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, diciembre de 2015, tomo I, página 33. Número de registro 2010668.

Municipios descontándolos a la Entidad Federativa no tiene su fuente en la Constitución General, por lo que no ha lugar a estimar que la *litis* implica un análisis constitucional de las esferas competenciales de los órganos del Estado, por lo que de admitirse, en el fondo solo se resolverían cuestiones de legalidad que tienen que ver con la correcta o incorrecta aplicación de Ley de Coordinación Fiscal, de manera que no se configura un principio de agravio en perjuicio de la esfera competencial del actor, al no afectarse alguna de sus facultades constitucionales.

Adicionalmente, no se puede dissociar la impugnación de la omisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la falta de pago de los recursos federales e intereses generados con motivo del incumplimiento de ministración de dichos recursos, ya que ambas cuestiones involucran aspectos de mera legalidad, respecto de la cual, no es procedente la controversia constitucional y, por tanto, **no hay una afectación a la esfera competencial del Municipio promovente.**

Por tanto, cabe destacar que las violaciones alegadas por el actor, consistentes en la falta de respuesta a la petición de afectar directamente participaciones y aportaciones federales al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, aduciendo el incumplimiento de ministración de recursos en los plazos legales previstos para ello, las hace depender de la transgresión directa de un ordenamiento distinto a la Constitución General, como lo es la Ley de Coordinación Fiscal, cuestión que involucra aspectos de mera legalidad.

Ya que si bien el actor pretende que se estudie la legalidad del actuar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con el cumplimiento de normas secundarias que regulan los plazos de respuesta a las peticiones que le son formuladas, así como lo relativo a la afectación y entrega directa de recursos federales que corresponden a los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo cierto es que dichas violaciones las hace descansar en disposiciones de carácter secundario; lo cual es insuficiente para considerar procedente la vía de controversia constitucional, porque dicho planteamiento no se refiere al análisis de las esferas competenciales del municipio o de la entidad federativa indicada en la Norma Fundamental, o a la probable invasión de éstas.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 286/2023

En ese sentido, no pasa inadvertido que el actor considera transgredido el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, ello también es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional, en tanto el citado precepto no contiene una atribución, facultad o competencia exclusiva a favor de los municipios, sino que alude a la forma en la que se integra la hacienda pública municipal y la cual prevé normas secundarias que regulan el funcionamiento del sistema de coordinación fiscal. Máxime que, las transgresiones alegadas por el actor no corresponden a alguno de los supuestos referidos en el citado artículo 115 Constitucional.

Por lo tanto, los actos controvertidos que se impugnan no se relacionan con una impugnación abstracta respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un conflicto derivado de aspectos de mera legalidad, que no son susceptibles de abordarse en un medio de control constitucional como lo es la controversia constitucional, pues, se reitera, la litis propuesta solo versa en cuestiones de legalidad relacionadas a la falta de respuesta de dicha Secretaría a la petición que le fue formulada, aduciendo la trasgresión de disposiciones secundarias.

De ahí se estima que 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, pues, en caso contrario, es decir, dilucidar cuestiones de mera legalidad, como el cumplimiento de los plazos previstos en normas secundarias, traducida en una violación indirecta a la Constitución Federal, desnaturalizaría la función de este Alto Tribunal, convirtiéndolo en un órgano jurisdiccional de carácter ordinario, en lugar de tutelar ámbitos competenciales de carácter constitucional.

En consecuencia, la presente demanda debe desecharse por lo que respecta a los actos denunciados en contra del Poder Ejecutivo Federal, al actualizarse el supuesto de improcedencia previsto en el artículo 19, fracciones VIII y IX, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 286/2023**

numeral 105, fracción I, inciso b), y último párrafo, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por las razones expuestas, se:

**ACUERDA**

**ÚNICO.** Se desecha de plano, por notoriamente improcedente, la demanda de controversia constitucional que hace valer la Síndica Única del Municipio de Zentla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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 Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con **Eduardo Aranda Martínez**, Secretario 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.

