



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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE COSOLAPA, ESTADO
DE OAXACA
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Luis María Aguilar Morales**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional al rubro indicada, promovida por Elsa Avilés Álvarez, quien se ostenta como Síndica del Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca, turnada conforme al auto de radicación de dos de agosto del año en curso. **Conste.**

Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil diecinueve.

Visto el escrito de demanda y los anexos de quien se ostenta como **Síndica del Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca**; se acuerda lo siguiente.

La accionante promueve controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo y el titular de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, ambos de dicha entidad, en la que impugna lo siguiente:

A) DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA: Demando la orden verbal o escrita, por medio de la cual el Ejecutivo del Estado de Oaxaca, solicitó a la Secretaría de Finanzas del Estado, retener y suspender el pago correspondiente a las diferencias por el Tercer Ajuste Cuatrimestral del 2018; las diferencias correspondientes al Cuarto Trimestre de 2018 del Fondo de Fiscalización y Recaudación, y al Ajuste Definitivo 2018, que le corresponden al Municipio de Cosolapa, Oaxaca.

Motivo por el cual, **LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE OAXACA NO HA REALIZADO LA MINISTRACIÓN QUE CON BASE EN LOS AJUSTES REALICE LA FEDERACIÓN** en los plazos y términos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, para que la Secretaría de Finanzas efectúe la distribución correspondientes [sic], que será liquidada **DENTRO DE LOS 5 DÍAS POSTERIORES A LA FECHA EN QUE EL ESTADO RECIBA DICHOS AJUSTES**, de acuerdo a lo establecido artículo 8 [sic], párrafo cuarto, de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad.

B) DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO: Demando el cumplimiento material de la orden verbal o escrita, realizada por el Ejecutivo para suspender y retener el pago correspondiente a las diferencias por el Tercer Ajuste Cuatrimestral del 2018; las diferencias correspondientes al Cuarto Trimestre de 2018 del Fondo de Fiscalización y Recaudación, y al Ajuste Definitivo 2018, que le corresponden al Municipio de Cosolapa, Oaxaca.

En virtud de que hasta la fecha, **LA SECRETARÍA DE FINANZAS NO HA REALIZADO LA MINISTRACIÓN QUE CON BASE EN LOS AJUSTES REALICE LA FEDERACIÓN** en los plazos y términos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, para que la Secretaría de Finanzas efectúe la distribución correspondientes [sic], que será liquidada **DENTRO DE LOS 5 DÍAS POSTERIORES A LA FECHA EN QUE EL ESTADO RECIBA DICHOS AJUSTES**, de acuerdo a lo establecido artículo 8 [sic], párrafo cuarto, de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad".

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

Ahora, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1¹ y 11, párrafo primero², 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 Síndica del Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca, con la personalidad que ostenta³.

Por otra parte, se tiene al municipio actor **designando autorizados y señalando domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 10, fracción I⁴, y 4, párrafo tercero⁵, de la invocada Ley Reglamentaria, así como 305⁶ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1 de la citada ley, 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 CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO 305 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA)**"⁷.

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

Conforme a lo establecido en el artículo 25⁸ de la Ley Reglamentaria de la

¹ Artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. 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.

² Artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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 [...].

³ De conformidad con la constancia exhibida para tal efecto y en términos del artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que establece:

Artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Los Síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

I.- Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte; [...].

⁴ Artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...].

II. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia [...].

⁵ Artículo 4 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...].

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

⁶ Artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles. 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.

⁷ Tesis IX/2000, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de dos mil, página 796, registro 192286.

⁸ 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 examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

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

Materia, 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.”⁹

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 VIII¹⁰ de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i)¹¹ 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.”**¹²

⁹ 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.

¹⁰ Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. [...].

¹¹ Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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: [...]

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

¹² 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 275/2019

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 I¹³, 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 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

¹³ **Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 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.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

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

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.

En ese sentido, la controversia constitucional entraña un conflicto sobre la constitucionalidad de actos y/o disposiciones generales de los sujetos que el artículo 105 de la Constitución Federal reconoce como partes en este tipo de juicios, ya que desde su concepción por el Poder Constituyente, esta garantía jurisdiccional fue diseñada para que este Alto Tribunal definiera el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado, tal como fue señalado por el Tribunal Pleno en la tesis **P. LXXII/98**, de rubro **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTAS ACCIONES, LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVE PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO."**¹⁴

Así, la controversia constitucional resulta improcedente cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones diversas a las competenciales, tales como las de estricta legalidad, salvo que el análisis de estas 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**; además, resulta aplicable la tesis **P./J. 42/2015 (10a.)** de rubro **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLAUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."**¹⁵

Precisado esto, debe destacarse que el municipio actor señala en el escrito de demanda como actos impugnados la retención de los recursos federales, en específico:

¹⁴ Tesis **P. LXXII/98**, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII correspondiente al mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página setecientas ochenta y nueve, con número de registro 195025.

¹⁵ Tesis **P./J. 42/2015**, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 25, Tomo I correspondiente al mes de diciembre de dos mil quince, página treinta y tres, con número de registro 2010668.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

- a) Las diferencias de la liquidación de participaciones por el Tercer Ajuste Cuatrimestral de 2018;
- b) Las diferencias de la liquidación de recursos del Fondo de Fiscalización y Recaudación correspondientes al Cuarto Trimestre de 2018; y
- c) Las diferencias de la liquidación de participaciones por el Ajuste Definitivo de 2018.

Ahora, es dable destacar que las violaciones alegadas por el municipio actor, consistentes en que los recursos de origen federal que le corresponden no han sido integrados a la hacienda municipal, las hace depender de la transgresión directa de ordenamientos distintos a la Constitución General, como son la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca y la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, así como los Acuerdos por el que se da a conocer la distribución de las participaciones fiscales federales y por el que se establece el procedimiento de cálculo y distribución de las participaciones fiscales federales a los Municipios de Oaxaca, ambos del ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

En ese tenor, si bien el actor pretende que vía controversia constitucional se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo Local de entregar a los municipios de la entidad las diferencias de las liquidaciones de participaciones y recursos correspondientes al ejercicio fiscal 2018 que la Federación les proporciona, lo cierto es que dichas violaciones las hace descansar de manera preponderante en la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales y locales; 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 accionante menciona que con los actos impugnados se vulneran los artículos 1, 2, 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e incluso considerando que el último artículo mencionado, en su fracción IV, inciso b), dispone: *“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.”*; ello también es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional, en tanto las citadas porciones 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.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

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

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 las referidas leyes de Coordinación Fiscal y la de Coordinación Fiscal del Estado.

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.

Por el contrario, en la demanda solo se plantean aspectos sobre los plazos para la entrega de los recursos establecidos en la normatividad de referencia; aduciendo, en relación con éstos, la retención de ministraciones. Aspectos 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 federal, 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 relaciones respecto de diversas facultades previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, por tanto, para reclamar la omisión o negativa del Poder Ejecutivo de Oaxaca 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 que se conforma de los recursos federales, los cuales se entregarán según lo establecido en las legislaciones correspondientes.

¹⁶ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; [...].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

Ahora bien, una de las normativas aplicables es justamente la Ley de Coordinación Fiscal. Este ordenamiento, según lo previsto en su artículo 1¹⁷ 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 los recursos 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 la que entrega los recursos a los estados, a fin de que éstos los entreguen por su conducto a los municipios, según corresponda, funge como un órgano de control respecto de su adecuada administración y destino.

Esa atribución corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 8¹⁹ de la Ley de Coordinación Fiscal, pues dicha dependencia debe informar sobre el comportamiento de los recursos federales a las partes beneficiadas.

Asimismo, con fundamento en el artículo 11²⁰ de la Ley de Coordinación Fiscal, la citada Secretaría está facultada para disminuir los recursos de las

¹⁷ **Artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal.** 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.

¹⁸ **Artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.** [...] 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 de la Ley de Coordinación Fiscal.** 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 de la Ley de Coordinación Fiscal.** 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.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

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

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 Fiscales. Cuando la disminución de recursos 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 los recursos, es la posibilidad de esa dependencia para vigilar, por conducto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la determinación, liquidación y pago de éstos 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 recursos federales respecto del Tercer Ajuste Cuatrimestral de 2018; Cuarto Trimestre de 2018 del Fondo de Fiscalización y Recaudación; y Ajuste Definitivo 2018.

Al respecto, tanto del escrito inicial de demanda como de los anexos, en

²¹ **Artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.** 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 275/2019

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

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

²³ Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

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

²⁴ Artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. 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; [...]



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

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

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.

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 treinta y uno 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 recursos que son materia de impugnación pertenecen al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.

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 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 la retención de recursos federales respecto del Tercer Ajuste Cuatrimestral de 2018; Cuarto Trimestre de 2018 del Fondo de Fiscalización y Recaudación; y Ajuste Definitivo 2018, 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 período para controvertir los actos que ahora aduce la parte actora.

No pasa inadvertido, que el municipio actor aduzca en el escrito de demanda que en el mes de julio de dos mil dieciocho, se declaró válida la elección de concejales, y en atención a ello señaló lo siguiente:

“3.- Es el caso, que al acudir a la Secretaría de Finanzas, para actualizar las cuentas bancarias específicas, para la ministración de las participaciones y aportaciones fiscales federales 2019, solicité al área de participaciones municipales se me informara el motivo o razón por la cual no han depositado los ajustes correspondientes al ejercicio fiscal 2018, a lo que personal adscrito a esa área me manifestó que tenían instrucciones superiores de no ministrar, por lo que probablemente ya no se ministrarían.

Motivo por el cual, mediante oficio número 027/2019 de fecha 30 de abril de 2019, suscritos [sic] por el C. Silvano Flores Gordillo, en su carácter de Presidente Municipal Constitucional de Cosolapa, Oaxaca, solicitó a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, la ministración del Tercer Ajuste Cuatrimestral del 2018; así como las diferencias correspondientes al Cuarto Trimestre de 2018 del Fondo de Fiscalización y Recaudación, que le corresponden al municipio; ya que por cuestiones que desconozco no han sido ministrados, sin que hasta el momento se tenga respuesta de la Secretaría de Finanzas, donde funde y motive jurídicamente la causa o razón por la cual ha retenido y suspendido el monto de los ajustes de referencia, contraviniendo lo señalado en el artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, que por su importancia se

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

transcribe: [...].”

(Lo destacado no es de origen).

Por tanto, aun tomando en consideración que el municipio actor hubiera tenido conocimiento de los actos ahora impugnados hasta que entraron en funciones los concejales de su ayuntamiento en la fecha antes citada, de las manifestaciones y constancias agregadas a la demanda, se advierte que el actor se hizo sabedor de ellos por lo menos desde el treinta de abril del año en curso, fecha en la que se suscribió el oficio 027/2019, el cual obra como anexo en original²⁵, por lo que el plazo legal para controvertirlos hubiera **transcurrido del dos de mayo al doce de junio de dos mil diecinueve**, conforme al calendario siguiente:

ABRIL 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
28	29	30				
MAYO						
				2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	
JUNIO						
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15

En ese sentido, el plazo para la presentación de la demanda comenzó a correr el dos de mayo siguiente, descontándose el uno, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de mayo; uno, dos, ocho y nueve de junio de este año, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 2²⁶, 3²⁷ y 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia, así como 163²⁸ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, como se señaló, la demanda de la presente controversia constitucional fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **treinta y uno de julio de dos mil**

²⁵ Fojas 17 y 18 de autos.

²⁶ Artículo 2 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

²⁷ Artículo 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁸ Artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 275/2019

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

diecinueve, lo que evidencia que su presentación también hubiera resultado extemporánea, conforme a dicho criterio pues aconteció después de fenecido el plazo de treinta días hábiles con el que contaba el municipio actor para promoverla.

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 Cosolapa, Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. Sin perjuicio de lo anterior, se tiene a la promovente designando autorizados y 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 Luis María Aguilar Morales**, 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.

Esta hoja corresponde al proveído de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro instructor Luis María Aguilar Morales**, en la controversia constitucional **275/2019**, promovida por el Municipio de Cosolapa, Estado de Oaxaca. **Conste.**
GSS/DAHM